

Tilburg University

De economische machtspositie

Roos, Wilhelmus Antonius Adrianus Maria de

Publication date:
1969

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Roos, W. A. A. M. D. (1969). *De economische machtspositie: Aspecten van de integratie van kartelsen concerns in het welzijnsstreven van een groter geheel.* [, Tilburg University]. Stenfert Kroese.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DE ECONOMISCHE
MACHTSPOSITIE

W. A. A. M. DE ROOS

158

E

7A

CBM
158

E
07A

DE ECONOMISCHE MACHTSPOSITIE

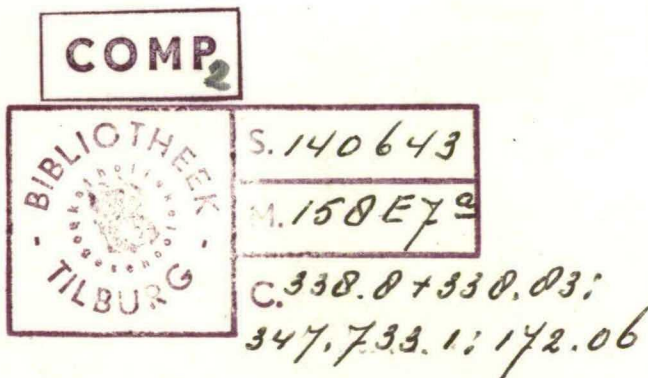
DE ECONOMISCHE MACHTSPOSITIE

ASPECTEN VAN DE INTEGRATIE VAN KARTELS EN CONCERNS
IN HET WELZIJNSSTREVEN VAN EEN GROTER GEHEEL

*Proefschrift ter verkrijging van
de graad van doctor in de economische wetenschappen
aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg,
op gezag van de rector magnificus Dr. C. F. Scheffer,
hoogleraar in de bedrijfshuishoudkunde,
in het openbaar te verdedigen in de aula van de hogeschool
op donderdag 16 januari 1969 des namiddags te 16 uur, door*

WILHELMUS ANTONIUS ADRIANUS MARIA DE ROOS

geboren te Klundert



PROMOTORS:

PROF. DR. F. J. H. M. VAN DER VEN EN PROF. MR. W. L. SNIJDERS

Woord vooraf

De zorgvuldige analyse van deelproblemen belemmert vaak het zicht op ruimere verbanden. Wanneer men echter een veelomvattend onderwerp als de maatschappelijke integratie van economische machtsposities binnen het kader van een hanteerbaar boek wil behandelen, dan bestaat weer het gevaar dat men tekort doet aan de vele aspecten die hierbij aan de orde komen. De schrijver is zich hiervan bewust. Hij meende het boek toch te moeten samenstellen zoals het hier gereed ligt. De maatschappelijke relevantie van het probleem vraagt naar zijn mening ook om een behandeling als hier gegeven.

Promotor Prof. Dr. F. J. H. M. van der Ven betuig ik mijn dank voor de stimulerende invloed zijnerzijds die sedert de studie aan de Tilburgse Hogeschool mijn denken over sociale vraagstukken heeft begeleid. Een van zijn vele publikaties is de aanleiding geweest tot de keuze van het onderwerp van dit proefschrift.

Promotor Prof. Mr. W. L. Snijders betuig ik mijn dank voor de kritische aandacht die hij aan het proefschrift heeft besteed in een later stadium. Zijn promotorschap versterkt de band die al bestond tussen deze studie en de Directie Mededinging en Prijzen van het Ministerie van Economische Zaken, waar ik van 1959 tot 1964 werkzaam ben geweest.

Voor de hulp en belangstelling die ik ondervond van hoogleraren en collega's van de Onderafdeling der Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen en de Afdeling Bedrijfskunde i.o. van de Technische Hogeschool Eindhoven, ben ik zeer erkentelijk. Deze erkentelijkheid geldt vooral Prof. Dr. P. A. J. M. Steenkamp. De toetsing van mijn opvattingen aan zijn ervaringskennis en aan relevant documentatiemateriaal waarop hij de aandacht vestigde, heeft het inzicht in de materie verrijkt.

Mej. Anja Baken heeft hoofdstuk na hoofdstuk het manuscript gereed gemaakt. Voor de prettige samenwerking zeg ik haar nogmaals dank.

Ik zal mij blijven herinneren dat de ruime opvattingen van mijn ouders beslissend zijn geweest voor de resultaten van mijn academische studie. Onder moeilijke omstandigheden voor hun gezin, hebben ze mij in de gelegenheid gesteld die studie aan te volgen.

Bijzonder veel dank is verschuldigd aan haar die de lasten van dit proefschrift mede heeft gedragen. De voortgang van het werk heeft zij met blijvende sympathie gevolgd. Aan haar en aan onze kinderen is dit boek opgedragen.

'Almost inevitably, in the end, all societies will demand organization of power sufficient to realize the economic potential. The issue is whether they will also demand restraint and guidance of that power sufficient to permit the self-determination of men.'

(A. A. Berle)

Inhoudsopgave

I.	Concerns en kartels	1
1.	Een karakteristiek van de huidige organisatie van het bedrijfsleven	1
2.	Historische beschouwing	18
3.	Economische macht	25
II.	Het mededingingsbeleid	39
1.	Nederland	41
2.	E.E.G. en enkele Westeuropese landen	52
3.	Verenigde Staten van Amerika	64
III.	Het mededingingsbeleid ontoereikend	72
1.	Kritische beschouwing van het mededingingsbeleid	72
2.	Nationalisatie, countervailing power en het verantwoordelijkheidsbesef van de sterken	86
3.	Normatieve integratie	93
IV.	Het aspect van de openbaarheid van het beleid en de publieke opinie	108
1.	Publieke opinie	108
2.	Openbaarheid van het mededingingsbeleid	116
3.	Openbaarheid van het ondernemingsbeleid	124
V.	Het aspect van de medezeggenschap van betrokkenen en het bestuur van de onderneming	133
1.	Bestuur van de onderneming	133
2.	Medezeggenschap van betrokkenen	141
3.	Hervorming van de raad van commissarissen	156
4.	Slotbeschouwing	172
	Samenvatting	181
	Summary	189
	Aangehaalde literatuur	193
	Register	201

I. Concerns en kartels

'The giant corporation is indeed one of the most significant institutional developments of all time'

(G. W. Stocking)

§ 1. EEN KARAKTERISTIEK VAN DE HUIDIGE ORGANISATIE VAN HET BEDRIJFSLEVEN

Inleiding

Welke is de drijfveer van het over de gehele wereld gezien gigantische produktieproces van goederen en diensten? De econoom zou hierop kunnen antwoorden: de behoefte van de mensen. De socioloog wellicht: het streven naar bezit en naar macht. Van de filosoof zou men als antwoord kunnen verwachten: het lichamelijk welzijn en de persoonlijke zelfverwezenlijking van de mens. Het laatste antwoord is boeiend, maar het strookt helaas niet met de werkelijkheid die wij rondom ons waarnemen. Het eerste antwoord is onvolledig, zoals van een vaak abstraherende wetenschap mocht worden verwacht. Tezamen met het antwoord van de socioloog geeft het een vollediger beeld van de realiteit. De realiteit zij het uitgangspunt van deze studie. Voordat we haar nader gaan beschouwen slechts nog even opgezien naar de waarschuwendende hand van de sociaal-filosoof, die spreekt van de vervreemding bij het economische leven van de eigenlijke opgave. Die opgave blijkt dan te zijn: de dienst aan de mens. De mens niet enkel als biologisch wezen, maar als persoon, als persoonlijkheid. Behalve de economische waarde gelden voor deze nog andere, die daar vaak bovenuit gaan. 'De economische welvaart is een bestanddeel van het algemeen welzijn, dat het object is van de politiek, maar vrede en vrijheid, gelegenheid tot bezinning, hogere geestesvorming, gezond familie-leven enz. zijn veel voornamere aspecten van het algemeen welzijn.'¹

Terug dus naar de realiteit van het produktieproces, van het bedrijfsleven. De veelvormigheid ervan nodigt onmiddellijk uit tot het maken van een eerste indeling. Men wende zich hiertoe tot een overzicht als de Natio-

1. J. H. Walraven, *Op menselijke grondslag*. 2e druk, Antwerpen 1955, blz. 53.

nale Rekeningen, waaruit men de relatieve betekenis van de diverse sectoren van het bedrijfsleven kan aflezen. T.a.v. Nederland geldt voor 1964 het overzicht als gegeven in tabel 1 ²:

Tabel 1

Relatieve betekenis van de diverse sectoren van het bedrijfsleven in Nederland (1964)

Sector	Bijdrage tot het nationale inkomen (x f 1.000.000)	in %
Landbouw, bosbouw en visserij	4.558	10
Mijnbouw	683	2
Industrie	15.528	36
Bouwnijverheid	3.954	9
Electr. gas en waterl. bedrijven	819	2
Handel; bank en verz. wezen, woningbezit	9.439	22
Verkeer- en vervoerbedrijven	3.696	8
Overige diensten	5.001	11
Nationaal inkomen afkomstig van bedrijven	43.678	100

Niet elk van deze sectoren is van evenveel belang voor het onderwerp van deze studie. Ofschoon eigenlijk van geen enkele sector kan worden gezegd dat noch kartelvorming, noch concernvorming er ooit zullen voorkomen, mag wel worden gesteld dat deze in landbouw en visserij praktisch van weinig betekenis zijn. Het is echter niet de enige sector, die we voor deze studie willen ecarteren. De elektriciteits-, gas- en waterleidingbedrijven zijn veelal in handen van de overheid, vallen daardoor niet onder het begrip 'private enterprise', waarop de problematiek van dit boek betrekking heeft. Het bank- en verzekeringswezen onderscheidt zich dermate van de andere sectoren van het bedrijfsleven dat het een geheel afzonderlijke behandeling vraagt, reden waarom wij de financiële ondernemingen in deze studie buiten beschouwing willen laten. Ook handel, vervoer, mijnbouw en bouwnijverheid zullen nauwelijks ter sprake komen.

De hiervolgende beschouwingen zullen vooral zijn geconcentreerd op de industriële ondernemingen.

2. Ontleend aan *Nationale rekeningen 1966*, publikatie van het C.B.S., blz. 84, tabel 12.

De industriële sector in Nederland

Een nadere ontleding moge hier dan volgen van de industriële sector, zoals uit bovenstaand cijferoverzicht blijkt de belangrijkste der genoemde sectoren.

Volgens de bedrijfsclassificatie van de Verenigde Naties kan men in Nederland 17 'major groups' onderscheiden in de industriële sector. Als voorbeelden mogen worden genoemd: de textielnijverheid, de papiernijverheid, de chemische nijverheid, de metallurgische industrie. Deze 'major groups' worden weer onderverdeeld in 'groups'. Zo behoren tot de textielnijverheid o.m.: katoenspinnerijen, de jute-industrie, de wollen dekenweverijen, kousen- en sokkenfabrieken, tapijtfabrieken. Aldus kunnen binnen de Nederlandse industrie ca. 230 'groups' worden geteld³.

De publikaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek welke betrekking hebben op de Algemene Bedrijfstelling in Nederland van 1950 geven geen indeling van de *ondernemingen* volgens de in vorige alinea bedoelde International Standard Industrial Classification of all Economic Activities. Wel is in een bijlage van deel 2 een indeling van de *vestigingen* naar deze internationale classificatie opgenomen⁴, doch deze is voor de onderhavige studie minder interessant. Bovendien ligt de bedrijfstelling van 1950 wat ver in het verleden om haar voor de beschrijving van de hedendaagse situatie te gebruiken.

Meer recente gegevens verschaft de Maandstatistiek van de Industrie, waaruit is afgeleid het overzicht van tabel 2, dat de situatie weergeeft ultimo 1964⁵. De indeling in bedrijfsklassen is die van het C.B.S. Om de betekenis van de afzonderlijke bedrijfsklassen aan te duiden is een kolom opgenomen met het aantal werkzame personen per bedrijfsklasse.

3. Zie de Bijlage van *Nationale rekeningen 1966*, publikatie van het C.B.S.

4. *2e Algemene bedrijfstelling 16 okt. 1950* (uitgave C.B.S.) deel 2: Belangrijkste uitkomsten van bedrijfstakken en bedrijfsklassen. blz. 77 e.v.

5. *Maandstatistiek van de Industrie*, febr. 1966, uitgave C.B.S. blz. 111 e.v.

Tabel 2

Overzicht van de industriële sector in Nederland (ultimo 1964)

Bedrijfsklasse	aantal werkzame personen (x 1000)	aantal bedrij- ven ⁶	indeling der bedrijven naar grootte volgens aantal werkzame personen				
			10-49	50-199	200-499	500-999	1000 en meer
Vervaardiging van aardewerk, glas, kalk, stenen	(52)	666	437	190	28	7	4
Grafische nijverh.	(47)	838	611	189	28	7	3
Chemische nijverh. (excl. olieraff.)	(72)	545	310	162	46	15	12
Bewerking van hout, kurk, stro	(46)	1095	869	210	12	47	
Kleding	(74)	1071	719	281	55	11	5
Leder- en rubber- nijverheid	(41)	512	334	151	16	7	4
Metaalnijverh., scheeps-, vliegtuig- en wagenbouw	(418)	2893	1848	781	151	64	49
Papiernijverheid	(35)	258	132	86	31	6	3
Textielnijverheid	(114)	448	184	157	62	25	20
Bereiding van voe- dings- en genotmid. (excl. zuivelindust.)	(132)	1370	953	295	69	34	19

Bovenstaande tabel is een cijfermatige samenvatting van de Nederlandse industriële sector, waarmee men overigens zeker niet kan volstaan om een enigszins nauwkeurig beeld te verkrijgen van de structuur van deze sector. De belangrijke betekenis van de grotere bedrijfseenheden voor onze volkshuishouding komt hierin bijvoorbeeld praktisch niet tot uiting. Daarom moge met tabel 3, die uit hetzelfde overzicht van dezelfde C.B.S.-publicatie

6. Onder bedrijf wordt hier verstaan een onderneming of een afdeling van een onderneming, waarin uitsluitend of hoofdzakelijk activiteiten behorende tot de desbetreffende bedrijfsklasse worden uitgeoefend. Een onderneming die tot meer dan één bedrijfsklasse behoort en ook voor elke klasse afzonderlijke gegevens verstrekt wordt derhalve in elke bedrijfsklasse als een afzonderlijk bedrijf geteld; de indeling naar grootte-classes geschiedt naar het aantal personen werkzaam in de desbetreffende afdeling van de onderneming.

is afgeleid, een inzicht worden verschaft in de relatieve betekenis van de verschillende grootte-klassen door vermelding van het procentuele aandeel der grootte-klassen in de totale omzet van de bedrijfsklassen.

Tabel 3

Relatieve betekenis van de verschillende grootte-klassen binnen de industriële sector in Nederland (ultimo 1964)

Bedrijfsklasse	Aandeel der grootte-klasse in % van de totale omzet van de bedrijfsklasse					
	10-49	50-199	200-499	500-999	1000 en meer	totaal
Vervaardiging van aardewerk, glas, kalk, stenen	20	32	19	29 7		100
Grafische nijverheid	25	36	17	22		100
Chemische nijverheid ⁸	8	17	17	14	44	100
Bewerking van hout, kurk, stro	37	43	20			100
Kleding	21	37	22	10	10	100
Leder- en rubber-nijverheid	18	32	9	11	30	100
Metaalnijverheid	8	16	10	10	56	100
Papiernijverheid	7	22	31	40		100
Textielnijverheid	4	15	17	15	49	100
Voedings- en genotmiddelen ⁹	17	21	16	19	27	100

Door vergelijking van tabel 3 met tabel 2 kan men nagaan wat de relatieve betekenis is van de grootste ondernemingen in een bedrijfsklasse.

Ook dit tweede schematische overzicht van de Nederlandse industrie is nog ontoereikend om de betekenis van de grote ondernemingseenheden, de mate van concentratie, juist aan te geven. Bij de cijfers is voornamelijk uit-

7. I.v.m. de geheimhouding van gegevens van afzonderlijke ondernemingen moesten bij verschillende bedrijfsklassen de gegevens van enkele grootte-klassen gecombineerd worden.

8. Excl. olieraffinaderijen.

9. Excl. fabrieken van zuivel- en melkprodukten.

gegaan van de juridisch zelfstandige ondernemingen. De concernvorming door middel van fusie, waarbij de afzonderlijke ondernemingen die de samenwerking aangaan blijven bestaan, en de concernvorming door oprichting van (juridisch zelfstandige) dochterondernemingen komen in deze cijfers slechts gedeeltelijk tot uitdrukking. Slechts wanneer de concerns een zodanige administratieve eenheid vormen dat zij hun financiële jaarcijfers geconsolideerd aan het C.B.S. verstrekken, worden ze als één onderneming gezien. Overigens niet.

De industriële sector in de U.S.A.

Aan het cijfermateriaal van het C.B.S. kunnen voor Nederland niet die gegevens worden ontleend, welke Bain in staat hebben gesteld een zeer belangwekkend overzicht te geven van de structuur der verschillende bedrijfstakken in de Verenigde Staten van Amerika¹⁰. Bain ontleent zijn gegevens aan de bedrijfstelling in de U.S.A. van 1954.

Bedoelde studie van Bain is toegespitst op de mededinging en de anti-trust-politiek. Met het oog daarop deelt hij de verschillende bedrijfstakken in naar hun concentratiegraad. Voor deze indeling maakt hij vier klassen: 'highly concentrated oligopoly', 'moderately concentrated oligopoly', 'low grade oligopoly' en 'atomism'. Tot de eerste klasse behoren die bedrijfstakken waar de 4 grootste ondernemingen 75 tot 100% van de totale omzet der bedrijfstak verzorgen. Tot de 'moderately concentrated oligopoly' rekent hij de bedrijfstakken waar de 4 grootste ondernemingen 50 tot 75% van de omzet verzorgen. Voor 'low grade oligopoly' en 'atomism' gelden dan percentages van 25 tot 50 resp. 0 tot 25. Bain heeft deze indeling in vier 'markt vormen' gemaakt, omdat nu eenmaal geen scherpe lijn is te trekken tussen de marktstructuur waarbij van oligopolistische interdependentie sprake is en de marktstructuur waarbij van een onafhankelijk gedrag der marktpartijen kan worden gesproken.

Bij de bedrijfstelling in de U.S.A. in 1954 heeft men 434 bedrijfsgroepen onderscheiden. Voor elk van deze bedrijfsgroepen is vastgesteld tot welke van de bovengenoemde vier klassen zij behoorden (zie tabel 4).

De sterkste concentratie vertoonden in de U.S.A. de automobiël-industrie, de winning van koper en de winning van aluminium. Behalve een groot aandeel in de totale omzet van de bedrijfstak bij de vier grootste ondernemingen, kennen deze bedrijfstakken elk een gering aantal ondernemingen. Voor de automobiël-industrie gold in 1954 dat General Motors,

10. J. S. Bain, *Industrial organization*. New York, 1959, Chapter IV.

Tabel 4

Indeling van industrie in U.S.A. naar concentratie-klasse

Concentratie-klasse	aantal bedrijfsgroepen
I highly concentrated oligopoly (75–100% van de omzet bij de grootste 4 ondernemingen)	40
II moderately concentrated oligopoly (50–75% van de omzet bij de grootste 4 ondernemingen)	101
III low grade oligopoly (25–50% van de omzet bij de 4 grootste ondernemingen)	157
IV atomism (0–25% van de omzet bij de 4 grootste ondernemingen)	136
	434

Ford en Chrysler tezamen 87% van de totale afzet controleerden. Andere bedrijfstakken die tot de eerste concentratie-klasse behoorden waren de sigarettenindustrie, elektrische lampenindustrie en de platglasindustrie. Tot de tweede concentratieklasse behoorden o.m. de industrie van rubberbanden, gedestilleerd, wasmachines, piano's en de staalindustrie.

Opvallend is dat Bain niet alleen over meer gedetailleerd cijfermateriaal beschikt dan in Nederland voorhanden is, maar dat hij bovendien telkens voor de diverse bedrijfstakken de namen noemt van de grotere ondernemingen en van elk het procentueel aandeel in de branche-activiteit vermeldt. Dit getuigt van een onbevangenheid t.a.v. deze materie welke in ons land niet aanwezig is.

Enigszins vergelijkbaar met de inzichtelijkheid van het Amerikaanse cijfermateriaal over de concentratie in het bedrijfsleven is het resultaat van een onderzoek in West-Duitsland dat in de periode 1961-1964 werd ingesteld in opdracht van het Duitse parlement door het Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft in Frankfurt. Voor dit onderzoek was de industrie verdeeld in 32 bedrijfstakken (bij het Amerikaanse onderzoek in 434 bedrijfsgroepen). Voor elke bedrijfstak werd het aandeel in de totale omzet berekend van de 10 grootste (bij het Amerikaanse onderzoek van de 4 grootste) ondernemingen in de bedrijfstak ¹¹.

11. Zie: *Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. Februar 1964*. Deutscher Bundestag. 4. Wahlperiode. Drucksache IV/2320, blz. 13.

Concentratie-curven

Het boven aangehaalde cijfermateriaal van het C.B.S. stelt ons wèl in staat om de bedrijfsklassen van de Nederlandse industrie te vergelijken naar hun concentratiegraad, op de manier zoals Kilger dat heeft gedaan voor de industrie van de Westduitse Bondsrepubliek¹². Hij heeft concentratie-curven getekend voor de verschillende industriegroepen, gebaseerd op statistieken welke waren samengesteld uit gegevens van de belastingdienst. Op de horizontale as van het coördinatenstelsel zet men daartoe het aantal ondernemingen van een bedrijfstak af, op de verticale as het gecumuleerde aandeel in de omzet van de bedrijfstak. Voor de overzichtelijkheid van de grafiek wordt voor de horizontale as een logaritmische indeling gebruikt.

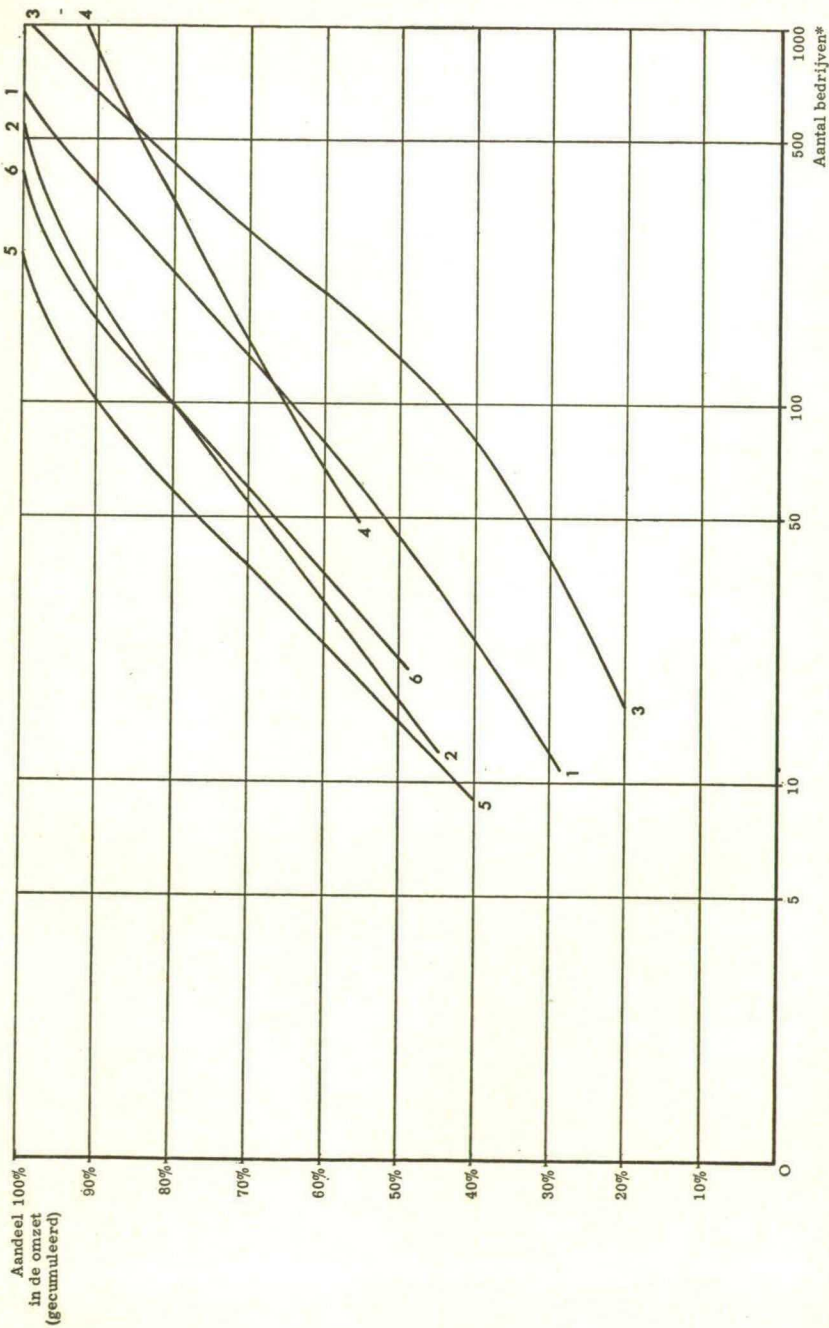
Naar het voorbeeld van Kilger hebben wij concentratiecurven getraceerd voor een zestal bedrijfsklassen van de Nederlandse industrie. Het cijfermateriaal hiervoor werd weer ontleend aan de eerder vermelde Maandstatistiek van de Industrie, februari 1966 (blz. 111 e.v.). De grafiek op pag. 9 toont het resultaat.

De *ligging* van de concentratiecurve geeft aan of er al of niet van concentratie sprake is. Hoe hoger een curve ligt en hoe steiler t.o.v. de horizontale as, des te geringer is het aantal ondernemingen en des te sterker de concentratie.

Over de *vorm* van de concentratiecurve valt het volgende op te merken. Verloopt de curve convex, d.w.z. is ze in de richting van de horizontale as doorgebogen, dan zijn de aandelen van de afzonderlijke ondernemingen ongeveer van gelijke grootte. Verloopt de concentratiecurve lineair of concaaf, dan duidt dit op een relatieve concentratie.

Uit de grafiek blijkt o.m. dat van de zes bedrijfsklassen de concentratie het sterkst is voor de papiernijverheid en de chemische nijverheid en het geringst voor de bewerking van hout, kurk en stro. Een bedrijfsklasse blijft een vrij globale groepering. Belangwekkender zou het zijn de concentratiecurven samen te stellen van bedrijfsgroepen, zoals – binnen de bedrijfsklasse van de chemische nijverheid – de zeepindustrie, de verf-industrie, de industrie van cosmetica enz. Wanneer men bovendien de beschikking zou hebben over volledige gegevens m.b.t. deelnemingen en dochtermaatschappijen, zou een vrij nauwkeurig beeld omtrent de concentratie in de diverse bedrijfstakken kunnen worden geschetst. Voor een

12. Zie W. Kilger, Industrie und Konzentration, in: H. Arndt, *Die Konzentration in der Wirtschaft*. Berlin 1960, Erster Band, blz. 277 e.v.



1. Vervaardiging van aardewerk, glas, kalk, stenen 3. Bewerking van hout, kurk, stro 5. Papiernijverheid * Zie noot 6 op pag. 4.
2. Chemische nijverheid (excl. olieraffinaderijen) 4. Metaalnijverheid 6. Textielnijverheid

Concentratiecurven voor enkele bedrijfsklassen van de Nederlandse industrie (1964). Bron: Maandstatistiek van de Industrie, febr. 1966, C.B.S.

en ander ontbreken evenwel de gegevens. Men treft ze wel sporadisch aan. Zo wordt in een verslag van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer het marktaandeel van vier met name genoemde concerns vermeld die tezamen 50% van de produktie in de katoen-, rayon- en linnenindustrie beheersen ¹³.

Grote concerns

Bij het overzien van de industriële sector dringt de aanwezigheid van grote en zeer grote ondernemingen zich onweerstaanbaar aan ons op. Volgens tabel 2 waren er in 1964 in Nederland 299 industriële ondernemingen met meer dan 500 werknemers. In datzelfde jaar was 51% van de industriële werknemers in Nederland in dienst van ondernemingen met een personeelsbezetting van meer dan 500 personen ¹⁴. Van deze 299 'grote' ondernemingen waren er ca. 120 met een personeelsbezetting van meer dan 1000 werknemers. In tabel 5 is een overzicht gegeven van ondernemingen die tot de zeer grote in Nederland behoren ¹⁵.

Tabel 5

De grootste industriële ondernemingen in Nederland

	aantal werknemers		
Philips	244.000	(waarvan in Nederland	84.000)
Unilever	300.000	(„ „	15.000)
Koninklijke Shell	174.000	(„ „	15.000)
A.K.U.	65.000	(„ „	14.000)
Ver. Machine Fabrieken	27.000	(„ „	24.000)
Kon. Zout Organon	22.000	(„ „	17.000)
Hoogovens	18.500		
Rijn-Schelde	14.000		
(De Staatsmijnen	24.000)		

Ook voor andere landen van West-Europa geldt dat de grootonderneming in belangrijke mate het beeld van de industriële sector bepaalt. Het beschikbare statistische materiaal maakt het niet mogelijk de concentratie in de Westeuropese landen nauwkeurig te vergelijken. De meeste gegevens hebben betrekking op plaatselijke vestigingen en niet op gehele onder-

13. Kamerstukken. Zitting 1965-1966, 8038, nr. 4. Enige gegevens over de concentratietendens in het bedrijfsleven, bijlage XIV, blz. 31.

14. *Maandstatistiek van de Industrie*, februari 1966, blz. 109.

15. Gegevens ontleend aan jaarverslagen en berichten in de pers.

nemingen. Het reeds vermelde verslag van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer concludeert dat het statistisch meest verwante materiaal m.b.t. de plaatselijke vestigingen indiceert dat het concentratieniveau in West-Duitsland en Engeland in bijna alle industrietakken hoger is dan in ons land. E.E.G.-statistieken indiceren dat het concentratieniveau in Nederland en West-Duitsland het hoogst is in de E.E.G.¹⁶.

Op de ranglijst van 'Fortune' van de 200 grootste industriële ondernemingen buiten de U.S.A. in 1966 (gerangschikt naar waarde van de omzet) komen 67 ondernemingen voor uit de E.E.G.-landen (zie tabel 6).

Tabel 6

Ondernemingen in de E.E.G. welke voorkomen op ranglijst van 'Fortune' van de 200 grootste industriële ondernemingen buiten de U.S.A. (1966)

	aantal	gerangschikt	
		1-100	101-200
Duitsland	26	18	8
Frankrijk	23	15	8
Italië	7	6	1
België	4	2	2
Nederland	6 ¹⁷	4	2
Luxemburg	1	1	0
Totaal E.E.G.	67	46	21

De omzet van nrs. 1 t/m 100 van de ranglijst loopt van \$ 7.700 mln (Koninklijke/Shell) tot \$ 500 mln (Kawasaki-Steel in Japan), de omzet van nrs. 101 t/m 200 van \$ 500 tot \$ 240 (Alfa-Laval, machinefabriek in Zweden).

Engeland parasseert met 56 ondernemingen op de lijst, 24 bij de nrs. 1 t/m 100 en 32 bij de nrs. 101 t/m 200.

Koninklijke/Shell, Unilever, Philips, AKU, Hoogovens en Staatsmijnen nemen op de ranglijst van Fortune van de 200 grootste industriële ondernemingen buiten de U.S.A. (gerangschikt naar omzet) resp. de 1e, 2e, 7e, 60e, 152e en 174e plaats in.¹⁸

16. Kamerstukken Tweede Kamer, Zitting 1965-1966, 8038, nr. 4, blz. 5.

17. Waaronder Koninklijke/Shell en Unilever die men als Nederlands/Engelse concerns moet aanduiden.

18. *Fortune*, 15 sept. 1967, blz. 140 e.v.

Voor al in de Verenigde Staten van Amerika is het verschijnsel van de 'big corporation' tot volle bloei gekomen. In 1962 bezaten de 5 grootste industriële concerns van de Verenigde Staten 12% van alle industriële activa, de 50 grootste concerns bezaten meer dan een derde deel van de activa en de 500 grootste meer dan tweederde deel ¹⁹.

Toch heeft men in de Verenigde Staten het ontstaan van monopolies over het algemeen kunnen voorkomen. Men heeft er echter wel het systeem gesanctioneerd en misschien zelfs aangemoedigd, zegt Berle, dat per bedrijfstak enkele grote concerns de markt beheersen. Berle spreekt hier van het 'concentrate pattern' ²⁰. Een groot deel van de Amerikaanse industrie wordt beheerst door 'concentrates'. Tegenover de concentratie van een groot deel van de produktie bij enkele grote ondernemingen in de bedrijfstak staat dan veelal een verdeling van het overblijvende deel van de produktie over een groter aantal relatief kleine ondernemingen. Een dergelijke structuur zou in vele bedrijfstakken en stabiel karakter hebben. Witteveen heeft gepoogd hiervoor een theoretische verklaring te geven ²¹. Hij is van mening dat het naast elkaar bestaan van grote en kleine ondernemingen voor de groei van de welvaart het meest heilzaam is en spreekt van 'een optimaal patroon voor de bedrijfstak' ²². In een artikel in het maandschrift *Economie* komt Van de Klundert tot de conclusie dat Witteveens theorie van het partiële oligopolie geen voldoende verklaring biedt voor het duurzaam naast elkaar bestaan van weinig grote en vele kleine ondernemingen. Op lange termijn is het aanbod van de concurrentie onbepaald. Onder deze omstandigheden ligt op korte termijn een agressieve prijspolitiek van de oligopolisten voor de hand en op langere termijn is een zuiver oligopolistische marktstructuur waarschijnlijk ²³.

Er zij op gewezen dat de kwantificering van de concentratie in de industrie in het voorafgaande berust op geheel verschillende metingen. Nu eens werd het aantal werknemers als maatstaf genomen, dan weer de waarde van de omzet en andermaal de waarde van de activa. Dit was onvermijdelijk, omdat basisgegevens over de concentratie slechts in beperkte mate voorhanden zijn. Voor het vaststellen van de concentratiegraad binnen een bepaalde bedrijfstak maakt het minder verschil of men uitgaat van het aantal werknemers, de omzet of de activa. Wanneer men

19. J. K. Galbraith, *The New Industrial State*. Boston, 1967, blz. 74.

20. A. A. Berle, *The 20th Century Capitalist Revolution*, New York 1954, blz. 26.

21. H. J. Witteveen, *Winstandeel en economische groei*, Haarlem 1961, blz. 12 e.v.

22. H. J. Witteveen, t.a.p. blz. 32.

23. Th. C. M. J. van de Klundert, Het tijdselement in the theorie van het partiële oligopolie. *Economie*, jrg. 26 (1961-1962), blz. 96.

echter ondernemingen uit diverse bedrijfstakken gaat rangschikken naar grootte, zoals het Amerikaanse tijdschrift *Fortune*²⁴ en het Franse tijdschrift *Entreprise*²⁵ regelmatig plegen te doen, kunnen er grote verschillen ontstaan naar gelang de maatstaf die men aanlegt. Arbeidsintensieve ondernemingen, zoals in de elektrotechnische industrie, staan hoger op de lijst wanneer men rangschikt naar aantal werknemers. Kapitaalintensieve ondernemingen als de olie-industrie staan hoger wanneer men rangschikt naar omzet of waarde van de activa. In de onderhavige paragraaf is het slechts de bedoeling geweest aan te tonen dat het concentratieverschijnsel en de grote industriële onderneming kenmerkend zijn voor onze samenleving. Er is niet gepoogd het concentratieverschijnsel nauwkeurig te kwantificeren.

Wat de indeling in bedrijfstakken betreft: het wordt bij de huidige verhoudingen in de industrie steeds moeilijker deze te handhaven. In de vrij statische economie van de middeleeuwen leverde een afbakening van het terrein der verschillende ambachtsgilden reeds veel moeilijkheden op.²⁶ Thans maakt de grote verscheidenheid van produkten het moeilijk zinvolle grenzen te trekken en de bedrijfstakken duidelijk af te bakenen. Wanneer men hierin toch min of meer is geslaagd, dan blijkt vervolgens dat met name de grotere ondernemingen op het terrein van meerdere bedrijfstakken tegelijk actief zijn. In een artikel in *Fortune* tracht O'Hanlon de betekenis van deze 'multi-market companies' ofwel 'conglomerates' voor de Amerikaanse industrie te relativeren. Bij een door hemzelf geconstrueerde indeling in 54 bedrijfstakken bleek dat van de 500 grootste concerns in de Verenigde Staten 102 concerns zich zuiver op het terrein van één bedrijfstak bewegen en 46 concerns zich bewegen op het terrein van 8 of meer bedrijfstakken. Slechts deze laatste 46 concerns wil O'Hanlon als 'conglomerates' aanduiden²⁷. Hetzelfde artikel vermeldt overigens dat 60% van de 1517 fusies in de Verenigde Staten in 1966 'were across broad industry lines'²⁷. De 'conglomerate concentration', de diversificatie in de produktie bij de grote concerns, is naar Vogel meent meer kenmerkend voor de Verenigde Staten van Amerika dan voor de Westeuropese landen. Hij wil dit allereerst verklaren door te wijzen op de hogere graad

24. Laatstelijk: *Fortune*, June 15, 1968, The largest U.S. corporations.

25. Laatstelijk: *Entreprise*, 500 premières sociétés françaises. Classement 1966-1967, no. 633, 28 octobre 1967.

26. Zie F. J. H. M. van der Ven, *Geschiedenis van de Arbeid*. II, Utrecht 1967, blz. 125.

27. Th. O'Hanlon, The odd news about conglomerates, *Fortune*, 15 juni, 1967, blz. 175.

van rijpheid van de Amerikaanse economie. 'Auf der Unternehmensebene drückt sich das darin aus, dass die Produktionsprogramme der grossen amerikanischen Unternehmen wesentlich umfassender und differenzierter sind, als dies bei den europäischen der Fall ist' ²⁸. Hij wijst er verder op dat onder invloed van E.E.G. en Kennedy-ronde het concentratieproces in Europa eerst nu goed op gang is gekomen. Hierbij domineert nog de concentratie binnen de bedrijfstak ²⁹.

De concentratie in het bedrijfsleven heeft een andere betekenis wanneer men haar plaatst tegen de achtergrond van de gehele volkshuishouding, dan wanneer men haar ziet met de bedrijfstak als achtergrond. Wanneer men de concentratie beziet onder het opzicht van de bedrijfstak ('industry concentration'), dan heeft zij primair een uitwerking op het karakter en de effectiviteit van de mededinging als regulator van economische activiteit. Beschouwt men het concentratieverschijnsel in de volkshuishouding als geheel ('overall concentration'), dan gaat het vooral om het effect op de verdeling van de economische en politieke macht in de samenleving ³⁰. Het effect op de mededinging in de bedrijfstak heeft in het economisch beleid van de westerse staten de nodige aandacht gekregen. In de mededingingswetgeving van de meeste landen gaat het niet alleen om kartels, maar tevens om de grote marktbeheersende onderneming. De betekenis van de grote concerns voor de verdeling van economische en politieke macht binnen de samenleving is door het overheidsbeleid echter nog onvoldoende onderkend.

Kartels

Minder opvallend dan de grote concerns, maar eveneens van wezenlijke betekenis voor de organisatie van de industriële sector is het kartelverschijnsel. Het kartel is duidelijker verbonden aan een bepaalde bedrijfstak, aan de voortbrenging van een bepaald product, dan het concern. Het kartel is nl. een overeenkomst tussen een aantal ondernemers, welke tot doel heeft de concurrentie op de markt voor een bepaald produkt te regelen. Kartels zijn voor niet-betrokkenen met een waas van geheimzinnigheid omgeven, meer nog dan grote ondernemingen. Kartels zijn in beginsel verboden (Bondsrepubliek West-Duitsland, U.S.A., E.E.G.) òf ze dienen te worden aangemeld bij een register dat niet altijd openbaar is.

28. F. Knaus, O. Vogel, F. Hermans, *Unternehmenskonzentration in der westlichen Welt, Stand, Entwicklungstendenzen und Vergleiche*. Köln 1967, blz. 41.

29. F. Knaus, O. Vogel, F. Hermans, t.a.p. blz. 42.

30. J. S. Bain, t.a.p. blz. 98.

(Hierover in § 2 van hoofdstuk IV). In landen waar kartels in beginsel niet verboden zijn, zullen zij meer voorkomen dan b.v. in de Bondsrepubliek of in de Verenigde Staten. Toch zijn ze ook daar zeker niet afwezig. Allereerst kan, met name in West-Duitsland, een kartel worden geduld wanneer het aan bepaalde vereisten voldoet. Vervolgens is er de mogelijkheid om de verbodswetgeving te ontduiken door geen formele, juridisch bindende, overeenkomst aan te gaan, maar een afspraak zonder meer, een gentlemen's agreement.

Voor het streven naar marktbeheersing is er een scala van vormen, variërend van de monopolistische trust tot aan het gentlemen's agreement. Daartussen bevindt zich ook de ondernemersvakvereniging. Deze wil in het algemeen de belangen van de ondernemers in een bedrijfstak naar buiten vertegenwoordigen. Het solidariteitsgevoel in verschillende bedrijfstakken is, vergeleken met een eeuw geleden, beduidend sterker. Men heeft elkaar gevonden bij het overleg met de vakorganisaties van de werknemers over de arbeidsvoorwaarden. Men heeft zich thans in toenemende mate te verdedigen tegen de eisen van de overheid en de consumentenorganisaties. Het is aannemelijk dat het bestaan van deze ondernemersorganisaties het tot stand komen van marktbeheersing door middel van een kartel kan bevorderen.

In Nederland dienen kartelovereenkomsten te worden aangemeld bij het Ministerie van Economische Zaken. Het kartelregister is geheim, maar in 1962 is voor het eerst een overzicht gepubliceerd van de aangemelde kartelovereenkomsten. Uit het laatst gepubliceerde overzicht³¹, dat betrekking heeft op de situatie per 1 januari 1968, hebben wij tabel 7 afgeleid, die betrekking heeft op de industriële sector, en die min of meer aansluit bij de tabellen 2 en 3.

Het verslag geeft bovendien een indeling van de kartels naar geregelde onderwerpen: produktie (47), marktverdeling (122), prijzen (175), prijs- en kortingsdiscriminatie (17), collectief exclusief verkeer (75), condities (149), meldingen (66), centralisatie van in- en verkoop (54), financiële aangelegenheden (40), en diversen (67).

Omtrent de kartels in Nederland worden alleen globale cijfers gepubliceerd. Het kartelregister is geheim. Nadere gegevens over bepaalde kartels kan men wel achterhalen wanneer deze worden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant. Dit gebeurt niet alleen bij een onverbindendverklaring, maar ook wanneer omtrent het kartel een adviesaanvraag wordt in-

31. Verslag van de toepassing van de Wet economische mededinging van 1 januari 1967 tot 1 januari 1968. Kamerstukken. Zitting 1967-1968-9563.

Tabel 7

*Kartelovereenkomsten van de industriële sector in Nederland
(zoals aangemeld op 1 januari 1968)*

Bedrijfsklasse	Aantal regelingen
Aardewerk, glas, kalk en keramische industrie	56
Drukkerijen en uitgeversbedrijven	46
Chemische industrie	73
Hout en meubelindustrie	23
Schoeisel en kledingindustrie	10
Leder- en rubberindustrie	5
Metallurgische industrie	6
Machinebouw	22
Overige metaalindustrie	52
Elektrotechnische industrie	17
Papierindustrie	33
Textielindustrie	27
Voedings- en genotmiddelenindustrie	53
Overige bedrijfstakken in de industrie	43
	466

gediend bij de Commissie economische mededinging of wanneer een kartelprocedure wordt afgesloten zonder dat maatregelen worden getroffen. Hierover meer in § 1 van Hoofdstuk II.

Mededinging

In deze paragraaf mag een korte beschouwing niet ontbreken over wat men wel het organisatieprincipe van het economische proces in de westerse samenleving heeft genoemd: de concurrentie of mededinging. Van der Weijden zegt in zijn proefschrift: 'Dit grondbegrip van de economie deelt de vaagheid met de grondrechten van de burgers in een vrije samenleving. De theoretische economie heeft minder gelet op het wezen van de mededinging dan op de verscheidenheid van mededingingsvormen'³². Het is derhalve niet zonder enige aarzeling, dat de volgende regels zijn geschreven.

Bijna wel ieder mens heeft de neiging om zijn aandeel te vergroten in de goederen en diensten, welke onze maatschappij voortbrengt. De legale weg bij uitstek daartoe is voor hem vermeerdering van zijn inkomen. De

32. C. J. van der Weijden, *Toegang en toetreding. Facetten van de mededinging*. Den Haag 1962, blz. 7.

meeste mensen streven ernaar hun inkomen te vergroten. Dit streven, deze inkomensrivaliteit, heeft men veelal op het oog wanneer men van concurrentie spreekt. Men denkt daarbij echter niet alleen aan de wedijver van personen, maar ook en vooral van (onpersoonlijke) ondernemingen. Concurrentie impliceert hier rationeel handelen van de deelnemers aan het economische leven.

In de theorie van de klassieke economen leidt de concurrentie of inkomensrivaliteit tot een maximale omvang en een optimale verdeling van het nationale produkt. Later is duidelijk geworden dat zulks eerst het geval is onder bepaalde voorwaarden, voorwaarden waaraan meestal niet kan worden voldaan. Genoemd kunnen hier worden: het volkomen ontbreken van enige invloed bij elk der ter markt komenden; een perfecte kennis van alle voor de beoordeling van de relevante economische mogelijkheden noodzakelijke gegevens; homogeniteit van de op een bepaalde markt aangeboden produkten ³³.

Concurrentie was een kenmerk van de economische orde in het negentiende eeuwse Engeland van Cobden en Bright en is tevens een kenmerk van de gemengde economische orde welke men heden ten dage aantreft in de westerse samenleving. Concurrentie van toen en nu verschillen echter wel duidelijk in karakter. De concurrentie is niet een abstractie, onafhankelijk van de technische ontwikkeling, de maatschappijopbouw en de ideeënwereld van het bedrijfsleven, zij is een historische categorie ³⁴. Het kader waarbinnen de concurrentie zich afspeelt en dat haar matigt is thans sterker en duidelijker dan een eeuw geleden, zo er een eeuw geleden al enige grens aan het 'private Ertragsstreben' (Liefmann) werd gesteld. Het is zelfs problematisch of in onze tijd concurrentie nog met inkomensrivaliteit samenvalt. Zijn er geen andere doeleinden in het streven van individuen en vooral van ondernemingen dan vermeerdering van het inkomen? De socioloog Leopold von Wiese onderscheidde twee soorten concurrentie: 1. één uit objectieve gronden, nl. schaarsheid van een door meer dan één persoon nagestreefd doelobject; 2. één van meer psychologische aard, nl. als resultaat van het verlangen naar erkenning en de neiging tot rivaliteit ³⁵). In de eerste gaat de inkomensrivaliteit op. De tweede soort concurrentie gaat in het bedrijfsleven steeds meer een rol spelen. Soms gaat

33. H. W. Lambers, Concurrentie. *Sociologisch Jaarboek IV*, 1950, blz. 41 en 42.

34. H. W. Lambers, De taai mededinging, in: *Handelswereld en wereldhandel*. Rotterdam, 1963, blz. 264.

35. Zie: J. P. Kruyt, Concurrentie, sociologisch beschouwd, *Sociologisch Jaarboek IV*, 1950, blz. 3.

het daarbij om het prestige als maatschappelijk geziene onderneming, andermaal om het prestige als gevreesde concurrent.

Bij concurrentie is men geneigd allereerst te denken aan de markt voor een bepaald produkt of een bepaalde dienst. Wanneer het aanbod dan door een of enkelen in samenwerking volledig wordt beheerst, zou concurrentie aan de aanbodzijde afwezig zijn, want concurrentie veronderstelt immers meerderen die met elkaar wedijveren. Het is echter niet reëel om de markt voor een bepaald produkt, b.v. aluminium of rubber, geheel op zich te bezien. Deze staat nl. in verbinding met andere markten. De aluminium-industrie als geheel bevindt zich in concurrentie met de industrie van andere metalen, de rubberindustrie concurreert met de industrie van plastics. Uiteindelijk bevinden alle producenten zich in concurrentie met elkaar om de koopkracht van de vraagzijde. In de U.S.A. spreekt men van 'competition for the consumers' dollar'.

In de meeste staten van de westerse samenleving streeft de overheid ernaar de concurrentie in stand te houden en zo nodig te bevorderen. Niet als doel op zich maar als middel tot iets anders. Dat andere kan dan worden aangeduid als economische vrijheid: 'freedom of enterprise' en een vrije keuzemogelijkheid voor de koper. Men ziet de concurrentie ook als middel tot efficiënte produktie. In hoofdstuk II zal verdere aandacht worden gewijd aan dit gedeelte van het overheidsbeleid. In dit eerste hoofdstuk zal eerst nog een poging worden gedaan om enig historisch begrip te verwerven voor de hedendaagse organisatie van het produktie-apparaat en zal een beschouwing plaatsvinden over de economische macht.

§ 2. HISTORISCHE BESCHOUWING

Industriële revolutie

Produktie in fabrieken is kenmerkend voor het moderne economische systeem dat eerst na 1850 goed op gang kwam. In het midden van de vorige eeuw had het volgens Ashworth³⁶ alleen nog maar in Groot-Brittannië en België een ingrijpende verandering teweeg gebracht in het nationale leven. In Frankrijk heeft de produktiestimulerende werking van de stoommachine zich langzamer verbreid. Men beschikte er niet over voldoende steenkool; een groot deel van de steenkoolvoorraad in de Franse bodem was toen nog onbekend. In Duitsland had de geringe ontwikkeling tot 1850 weer andere oorzaken. Daar zouden vooral wettelijke en institutionele obstakels de

36. W. Ashworth, *A short history of the international economy since 1850*. Second edition, London 1962, blz. 7.

economische verandering hebben tegengehouden: overblijfselen van het feodale tijdperk en de invloed van de gilden. In de Verenigde Staten van Amerika behoeften dergelijke hindernissen niet te worden genomen. Dit biedt mede een verklaring voor het niet te miskennen feit dat de U.S.A. bij het industrialisatieproces sinds lang vooropgaan.

Wanneer Brugmans zich afvraagt waarom in Nederland de industriële revolutie later is gekomen dan in vele andere landen, meent hij dat een samenwerking van economische omstandigheden en psychische factoren ('de geest van oom Stastok') hiervan de oorzaak is. Nederland bezat geen erts en buiten de dominiale mijnen te Kerkrade geen steenkool. De machinenijverheid kwam daardoor laat tot ontwikkeling. Engeland liet eerst na 1843 de uitvoer van stoommachines vrij³⁷.

Steenkool en ijzer hebben bij het op gang brengen van de industriële expansie een belangrijke rol gespeeld. In deze sectoren ontstonden ook al vroeg grote, geïntegreerde ondernemingen: winning van steenkool – winning van ijzererts – staalproductie – productie van machines. De vervaardiging van textiel, met name katoen, was een van de eerste takken van nijverheid, die in het mechanisatieproces werden opgenomen. Andere in deze opvallende bedrijfstakken waren die van aardewerk en bier. De chemische industrie die zich in de 20e eeuw geweldig ontplooidde, nam ook reeds deel aan de beginperiode met b.v. synthetische verfstoffen, kunstmeststoffen en dynamiet. In het algemeen kan men zeggen dat de gemechaniseerde productie begon met de meer eenvoudige goederen voort te brengen waarnaar grote vraag bestond. Bij een hogere graad van industriële ontwikkeling gingen de meer complexe produkten een dominerende rol spelen.

Organisatorische aanpassing

De van oorsprong technische revolutie had een omwenteling in de organisatie van het productieapparaat tot gevolg. Aanvankelijk had men alleen aandacht voor technische verbeteringen, maar een aanpassing van de productie-organisatie, zowel intern als extern, kon niet uitblijven. Intern werd de organisatie van de werkzaamheden zo tot stand gebracht dat een maximale efficiëntie werd bereikt. Op dezelfde wijze als in de technologie werd door een rationele benadering, door nauwkeurige herhaalde waarnemingen en door objectief onderzoek nagegaan hoe iedere arbeider, ieder werktuig en iedere machine in een onderneming zo doelmatig mogelijk kon worden

37. I. J. Brugmans, *Paardenkracht en mensenmacht*. 's-Gravenhage 1961, blz. 213.

gebruikt. Het werk wat ieder te doen had werd zorgvuldig gepland zodat er geen onderbreking zou zijn in het verloop van de werkzaamheden bij de overgang van het ene produktiestadium naar het ander. De uiteenlopende activiteiten in de verschillende afdelingen van een onderneming werden gecontroleerd en gecoördineerd.

Ook de externe organisatie bleef niet onaangeroerd door de verbreiding van de nieuwe produktietechnieken. Een belangrijk vraagstuk dat zich voordeed was, hoe men aan het kapitaal kon komen dat nodig was om een moderne grote onderneming op te bouwen. In de loop van de 19e eeuw is een omvangrijk en sterk bankwezen gegroeid, dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ontplooiing van het economische leven. Bij de financiering van grote investeringen konden de gewone banken echter nauwelijks een rol spelen. Zelfs de gespecialiseerde investeringsbanken konden lang niet altijd voldoen aan de behoeften van de steeds groter wordende ondernemingen. Het werd voor meer en meer ondernemingen noodzakelijk zelf kapitaal te verwerven. Vennootschappen op aandelen werden opgericht met recht op een deel van de winst voor hen die aandelen hadden verworven. Voor de aandeelhouder was het delen in de winst echter niet voldoende. Hij wenste liquiditeit van het aandeel en meer zekerheid. Het eerste werd bereikt door uitbreiding van bestaande en oprichting van nieuwe effectenbeurzen. Het tweede door het invoeren van de beperkte aansprakelijkheid en door de aandeelhouder het recht te geven op inzage van de jaarstukken van de vennootschap en op voorlichting over deszelfs activiteiten.

Ontstaan van kartels

Een ander vraagstuk van extern-organisatorische aard was dat van de verhouding tot de concurrenten. De fabriekmatig producerende onderneming van de 19e eeuw stonden tot elkaar in een andere concurrentieverhouding dan de ambachtslieden uit het voorafgaande tijdperk. Deze laatsten produceerden individuele goederen op bestelling ('Kundenproduktion'). De met machines werkende fabrikant, die overwegend op massa-productie is ingesteld, legt een voorraad van zijn produkten aan en tracht hiervoor kopers te vinden ('Marktproduktion'). Hij heeft in zijn ondernemersschap te maken met een tweeledig risico dat de ambachtsman voor hem niet of nauwelijks kende, nl. het risico dat hij zijn produktie-installaties niet blijvend en minstens kostendekkend kan laten functioneren én het risico dat hij geen afnemers vindt voor de voorraad goederen die hij heeft geproduceerd. Voor de eerste fabrieken in een bepaalde bedrijfstak was de pro-

duktie praktisch altijd winstgevend. De fabrieksmatige produktie was efficiënter dan de ambachtelijke, die aanvankelijk naast de fabrieksmatige produktie nog wel kon voortbestaan, omdat het aanbod hiervan ontoereikend was. Na verloop van tijd kwamen er echter meer fabrieken die elkaar in toenemende mate gingen beconcurreren. Deze toename van de concurrentie was volgens Liefmann het resultaat van: (1) de geweldige vooruitgang van de techniek, waardoor de produktiekosten steeds meer werden verlaagd en waardoor de ondernemers, die de nieuwste methoden aanwendden, een voorsprong op de anderen behielden; (2) de toeneming van het verkeer en van de transportmiddelen, waardoor het afzetgebied van elke ondernemer groter werd en waardoor hij met een steeds grotere kring van ondernemers een belangentegenstelling kreeg; (3) de toegenomen kapitaalrijkdom en misschien nog meer de grotere beweeglijkheid van het kapitaal, de daardoor vergemakkelijkte vestiging van nieuwe ondernemingen en de sterk gestegen ondernemingslust³⁸.

Deze toegenomen concurrentie bood weinig voordeel aan de ondernemers zelf. Hun winsten werden gedrukt, terwijl anderzijds hun risico toenam. Dit duurde zo lang tot de ondernemers hun winst beslist onvoldoende achtten voor hun toegenomen kapitaalrisico. 'Sobald diese Ansicht einmal in einem Gewerbe allgemein geworden und die Erkenntnis durchgedrungen ist, dass gemeinsame Vereinbarungen hier Abhilfe schaffen könnten, ist die Grundlage für die Entstehung der Kartelle gegeben'³⁸. De samenwerking in een kartel kwam des te gemakkelijker tot stand, wanneer in de bedrijfstak reeds een organisatie van ondernemers bestond voor het behartigen van de economische belangen (invoerrechten) of ook wel de sociale belangen (ongevallenverzekering) in de bedrijfstak.

Het hier aangeduide kartelverschijnsel is een reactie op het principe van de vrije concurrentie, dat in de loop van de 19e eeuw steeds meer tot gelding was gekomen. Als zodanig was het een nieuw verschijnsel, ofschoon ook reeds in vroeger eeuwen samenwerking tussen handelaren en producenten ter beïnvloeding van de prijs is voorgekomen. De ondernemers wilden door een kartel zo groot mogelijk voordeel bereiken, terwijl ze tegelijkertijd zo weinig mogelijk van hun zelfstandigheid wensten prijs te geven. Gaat men de geschiedenis van een gekartelleerde industrie na, dan vindt men volgens Odhe bijna altijd, dat de ontwikkeling gaat van de lossere tot de meer gebonden vormen. De ontwikkeling zou lopen van het voorwaardenkartel, over de prijsconventie, het afzet- of verdelingskartel, naar het verkoopsyndicaat, terwijl dit laatste vaak uitmondde in een

38. R. Liefmann, *Kartelle, Konzerne und Trusts*. Stuttgart 1930, blz. 25.

trust³⁹. Hierbij kan worden opgemerkt dat dit voor Nederland minder duidelijk geldt. Er bestaan hier meerdere voorwaardenkartels die tientallen jaren oud zijn.

Het kartelwezen heeft zich in de periode tot de Tweede Wereldoorlog het verst ontwikkeld in Duitsland. Vooral in de crisisperiode na 1870 zijn daar talrijke en grote kartels ontstaan, o.m. die in de kolen-, de ijzer-, de papier-, en de kali-industrie. Ook in Oostenrijk – overigens bij een geringere industriële ontwikkeling – en in België zijn reeds vroeg belangrijke kartels gevormd. Hoewel ze in Frankrijk niet onbekend waren, hebben ze daar niet zo een overwegende betekenis gehad. De kartels in deze landen stonden vaak in nauwe relatie met de overeenkomstige kartels in Duitsland.

Een van de oudste kartelovereenkomsten in Nederland die bekend zijn, werd ca. 1890 afgesloten tussen de Waal-steenfabrikanten⁴⁰. Aan het begin van de 20e eeuw bestonden reeds kartels in vele bedrijfstakken in ons land⁴¹.

Ontstaan van concerns

De ontwikkeling in de Angelsaksische landen had een ander karakter. In Engeland zijn weliswaar ook vele kartels ontstaan, maar het zijn, aldus Liefmann, meestal losse prijs- en produktiekartels geweest van slechts voorbijgaande aard. Ondanks de reeds eerdere en verder voortgeschreden industriële ontwikkeling, hebben de kartels in Engeland het economische leven niet in die mate beheerst, als in Duitsland het geval is geweest. Liefmann meent daarvoor meer redenen te kunnen aangeven. Door de Engelse wetgeving en rechtspraak is strenger opgetreden tegen beperking van de vrijheid tot bedrijfsuitoefening. De mentaliteit van de ondernemers was sterk doordrongen van individualistische opvattingen; zij beschouwden in samenhang met de Engelse economische theorieën van weleer de vrije concurrentie als de enige natuurlijke toestand van het economische leven. De Engelse industrie kende niet de bescherming van belangrijke invoerrechten, achter welke bescherming veel Duitse kartels konden gedijen⁴².

In de Verenigde Staten van Amerika is het optreden van overheidswege tegen kartels nog aanzienlijk strenger geweest. Ook daar ontstonden in de

39. Thorsten Odhe, *Het moderne trust- en kartelwezen*. Voor Nederland uit het Zweeds bewerkt door W. Dijkstra, Haarlem 1930, blz. 13 e.v.

40. A. Mulder en M. R. Mok, *Kartelrecht*. Alphen a/d Rijn 1962, blz. 3.

41. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 5.

42. R. Liefmann, t.a.p. blz. 51/52.

zeventiger jaren van de vorige eeuw overeenkomsten tot regeling van de mededinging. Het meest opvallend was aanvankelijk de samenwerking tussen de spoorwegmaatschappijen. Daar kwamen vooral de z.g. pools voor, kartels tot onderlinge verdeling van de winst. De wetgeving heeft echter in de Verenigde Staten snel en afwijzend gereageerd t.a.v. het opkomend kartelverschijnsel. Het Amerikaanse bedrijfsleven heeft mede daardoor sinds de laatste deccennia van de 19e eeuw een ontwikkeling te zien gegeven, die later ook tot de andere industriële landen is doorgedrongen, ofschoon tot nu toe minder geprononceerd. Bedoeld is de ontwikkeling naar zeer grote ondernemingen in de industriële sector. Waar een kartelmatige samenwerking tussen ondernemers onmogelijk werd gemaakt, zocht men andere wegen om de toenemende concurrentie het hoofd te bieden. De vorming van 'holding companies' bood zulk een mogelijkheid: het opkopen van de aandelen van een aantal maatschappijen door een maatschappij die aldus in staat was de andere te controleren en te overheersen. Aan het eind van de 19e eeuw werd in Amerika de vorming van deze houdstermaatschappijen mogelijk gemaakt door een herziening in de verschillende staten van het vennootschapsrecht. In de periode die daarop volgde tot ongeveer 1905 deed zich in de Verenigde Staten een zg. 'merger movement' voor, een golf van honderden belangrijke combinaties van bestaande industriële ondernemingen, waardoor een aantal grotere ondernemingen ontstonden. De eerste algemene Amerikaanse anti-trustwet, de Sherman Act van 1890, werd tot 1905 zodanig geïnterpreteerd, dat beperking van de mededinging veroorzaakt door een fusie van ondernemingen niet bij die wet verboden was, doch alleen de mededingingscontracten waarbij de ondernemers hun zelfstandigheid behielden. In 1905 is hierin verandering gekomen, maar de gewijzigde interpretatie eiste toen niet dat de vele fusies uit de voorafgaande periode werden ongedaan gemaakt.

Men zou geheel aan de oppervlakte blijven, wanneer het huidige industriële patroon van de Verenigde Staten van Amerika, waarvan in de vorige paragraaf een beknopt overzicht is gegeven, zou worden verklaard met te verwijzen naar een hervorming van het vennootschapsrecht die de holding companies mogelijk maakte en te attenderen op de interpretatie van de Sherman Act tot 1905. Het ontstaan van grote, marktbeheersende, ondernemingen in de Verenigde Staten zowel als in de industriële landen van West-Europa en elders is veroorzaakt door meerdere factoren, welke hier dienen te worden vermeld⁴³. Daar zijn allereerst de voordelen welke

43. Joe S. Bain, t.a.p., Chapter 5. The determinants of concentration. Scale economics and other factors.

een grote bedrijfseenheid beidt om zo efficiënt mogelijk, d.w.z. tegen zo laag mogelijke kosten per eenheid produkt, te produceren. Deze 'economies of large scale plants' bestaan in het toepassen van technieken voor massaproductie, waarbij de arbeid zich kan specialiseren tot specifieke nauw begrensde taken; men kan gespecialiseerde machines gebruiken, die dikwijls slechts in een zeer grote minimale omvang beschikbaar zijn. Vervolgens is een gedetailleerde taakverdeling ook mogelijk bij de algehele leiding en het toezichthoudend personeel. De technische ontwikkeling leidt tot efficiënter produktie in grote ondernemingen. Zo heeft Berle over Philips opgemerkt, dat deze onderneming 'could obtain cheap production only by producing a volume of output sufficient to pave every street in the Netherlands with electric light bulbs' ⁴⁴. Bekend mag worden verondersteld dat er grenzen zijn aan de voordelen van produktie op grote schaal, maar het is hier niet de plaats om daarop nader in te gaan.

Verdergaand dan deze bedrijfshuishoudkundige overwegingen in stricte zin zijn de verkooppolitieke overwegingen die het ontstaan van grote concerns bevorderen. De hier bedoelde sales promotion heeft eerst in de loop van de 20e eeuw betekenis gekregen. Om in staat te zijn via grote nationale periodieken of via de televisie reclame te voeren, moet men ook aan de vraag die daardoor bij velen wordt opgeroepen, kunnen voldoen. De produktie-omvang die hiertoe is vereist zal mogelijk de produktie-omvang overtreffen, die nodig is om de kosten van produktie en fysieke distributie te minimaliseren. Deze concentratie-stimulerende factor van verkoopbevordering op grote schaal is eigenlijk alleen van betekenis voor de industrie van consumptiegoederen.

De behoefte om de mededinging in een bedrijfstak te beperken is evenzeer motief geweest bij het aangaan van fusies als bij de vorming van kartels.

Andere motieven lagen in de financiële sfeer. In tijden van grote bedrijvigheid werden door ondernemingen wel grote winsten gemaakt, waarvoor men, nadat aan een aantal verplichtingen (dividend, tantième, belasting) was voldaan, belegging zocht. Vaak bleek het opkopen van een concurrent de meest rendabele belegging te zijn. Andermaal zag men het overnemen van het bedrijf van een leverancier of van een afnemer als de beste investering, waarbij van verticale integratie kan worden gesproken. Ook kocht men wel de aandelen van een onderneming die geheel vreemd was aan de eigen bedrijfsuitoefening, ter spreiding van het risico. Bain onder-

44. A. A. Berle, t.a.p., blz. 127.

scheidt aldus de 'horizontal, vertical and conglomerate combination' ⁴⁵.

Bij algemene economische groei is de vraag naar produkten van de meeste bedrijfstakken sterk toegenomen. In een aantal bedrijfstakken hebben daarvan vooral bestaande grote ondernemingen geprofiteerd zodat ze verder in omvang konden toenemen. Toetreding tot de betreffende markten door nieuwe ondernemingen ondervond belemmeringen, zoals daar zijn de voordelen van de produktie op grote schaal door bestaande ondernemingen, zodat men niet klein kon beginnen, voorkeur van de kopers voor de produkten van gevestigde ondernemingen, het in handen zijn bij de gevestigde ondernemers van belangrijke patenten en het beheersen van de grondstoffenvoorziening door die ondernemers.

Tenslotte moge als determinant van het verschijnsel der grote ondernemingen de wetgeving nog worden genoemd. Zonder hier nader in te gaan op de vraag in welke mate de overheid – afgezien van de mededingingswetgeving – de concentratie heeft bevorderd of ook wel is tegengegaan, moge erop worden gewezen dat er ongetwijfeld een invloed is geweest op het concentratieproces van de wetgeving m.b.t. octrooien, de belastingen en de handel met het buitenland.

§ 3. ECONOMISCHE MACHT

Economische macht

Na de verkenningen in ruimte en tijd van de voorafgaande paragrafen dient de aandacht thans te worden geconcentreerd op kartels en concerns als vormen van economische machtspositie. Wat te verstaan onder economische macht?

In zijn opstel 'Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht' komt J. A. A. van Doorn tot de volgende definitie van macht: de mogelijkheid om in overeenstemming met de doeleinden van een persoon of groep de gedragsalternatieven van andere personen of groepen te beperken ⁴⁶. Zonder deze uitspraak op alle punten te beproeven en aan andere definities te toetsen komt het voor, dat dit een adequate aanduiding is van het machtsverschijnsel in het algemeen. Opgemerkt zij slechts dat het onderscheid, door Glasz gemaakt, tussen macht een potentiële macht ⁴⁷ ons niet duidelijk is. Macht is een potentie. Zinvol is wel het onderscheid tussen het bestaan van macht en het gebruik (of misbruik) van macht.

45. J. S. Bain, t.a.p., blz. 180.

46. J. A. A. van Doorn, Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht. *Sociologisch Jaarboek XI*, 1957, blz. 82.

47. Ch. Glasz, *Nieuwe economische machtsverhoudingen*. Leiden 1949, blz. 7.

Over een zo abstract begrip als 'macht' kan men zich in eindeloze speculaties verliezen. Een vruchtdragende beschouwing zal zich evenwel bezighouden met concrete machtsvormen. Pen stelt in zijn proefschrift, dat er twee criteria zijn om ten aanzien van het machtsbegrip nader te onderscheiden: de oorsprong van de macht en de gevolgen (evt. het doel) van de machtsuitoefening⁴⁸. Van Doorn gebruikt hiervoor de termen: machtsbasis (de waarde die onder bepaalde omstandigheden een primaire conditie is van machtsuitoefening) en machtsdomein (de waarde op welks verwerving de macht is gericht)⁴⁹. Bij een indeling van de machtsvormen aan de hand van de factoren waarop de macht berust, ofwel de machtsbasis, komt Pen tot het volgende overzicht:⁵⁰

1. Fysieke macht (berust op bedreiging met of toepassing van fysiek geweld).
2. Persoonlijke macht (berust op persoonlijk overwicht).
3. Sociale macht (berust op het ontzag voor de sociale positie van het subject).
4. Administratief-organisatorische macht (berust op de spelregels van een organisatie of administratief lichaam, een bedrijf, vereniging, enz.).
5. Overheidsmacht (berust op sancties welke de overheid qualitate qua ten dienste staan).
6. Juridische macht (vloeit voort uit een rechtsverhouding, welke veelal op een overeenkomst berust).
7. Politieke macht. Hiervan zegt Pen: 'dit is de machtsuitoefening van de burgers ten opzichte van de overheid. Zij is georganiseerd volgens een systeem van spelregels dat door de overheidsmacht is gesanctioneerd. Politieke macht en overheidsmacht zijn dus elkaars omgekeerden, doch tevens berust de politieke macht op de overheidsmacht. Typische voorbeeld: de macht van de kiezer'⁵¹.
8. Economische macht.

De eerste 7 machtsvormen zijn volgens Pen data voor de economie, ze zijn van niet-economische aard. Hij acht de bovenstaande classificatie 'wellicht onvoldoende' voor de sociologische doeleinden, maar geschikt om vast te stellen of een bepaald machtsverschijnsel al of niet van economische aard is.

Ofschoon de beschouwing van deze paragraaf meer een economisch-

48. J. Pen, *De loonvorming in de moderne volkshuishouding*. Leiden 1950, blz. 162.

49. J. A. A. van Doorn, t.a.p. blz. 84/85.

50. J. Pen, t.a.p., blz. 164 e.v.

51. J. Pen, t.a.p., blz. 166.

sociologische is, is de indeling van Pen toch als aanloop gekozen voor de beantwoording van de vraag wat het wezen van economische macht is. Wanneer Pen hierover op pagina 170 min of meer als conclusie stelt: 'Economische macht berust dus op de mate waarin het te onderwerpen subject afhankelijk is van het 'machtige' subject en op de mate waarin het 'machtige' subject onafhankelijk is van het te onderwerpen subject', dan is hiermee niet het meest typerende van de economische macht aangeraakt. Het lijkt eerder, alsof de omschrijving van toepassing is op het algemene machtsverschijnsel. Overigens blijkt uit de context voldoende dat Pen het oog heeft op de economische situatie, waarin voorkomen een reeks van behoeften en een relatieve schaarste aan bevredigingsmiddelen. Of is het duidelijker om van een economische situatie te spreken wanneer in het geding zijn: produktie van goederen en diensten, verdeling van hulpmiddelen hiertoe en de opbrengst ervan, de beroepsmatige bezigheid van de mensen? Van den Tempel wijst erop, dat we bij economische macht steeds te maken hebben met ruil, met het aanbod van een tegenprestatie. Ofwel: economische macht realiseert zich in het economisch verkeer, in het ruilverkeer ⁵².

Onbeantwoord blijft de vraag waarop de economische macht berust, wat kan worden aangewezen als de machtsbasis. Welke subjecten zijn in staat macht uit te oefenen in het economisch verkeer? Van de kant van welke markt-partijen wordt een beperking van de gedragsopties van de andere markt-partijen ondervonden? Uit de praktijk van het economisch leven weten we dat hiertoe in staat zijn de grote marktbeheersende ondernemingen, de kartels of andere samenwerkingsvormen van ondernemingen en de werknemersvakorganisaties. De grote ondernemingen kunnen de voorwaarden waaronder zij hun produkten afzetten en waaronder zij zich van produktiemiddelen voorzien sterk beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor de samenwerkingsvormen van ondernemingen. De invloed is dan des te sterker naarmate de samenwerking intensiever is en een groter deel van de bedrijfstak omvat. Het is duidelijk dat de werknemersorganisaties de gedragsopties van hun wederpartij op de arbeidsmarkt aanzienlijk kunnen beperken. Wat is nu de grondslag van deze machtsuitoefening van grote ondernemingen, kartels en werknemersvakorganisaties?

Jean Lhomme maakt t.a.v. de economische macht onderscheid tussen materiële factoren en immateriële factoren. De immateriële factoren vat hij samen als 'conscience' en verstaat hieronder het bewustzijn van de kracht, van de cohesie. De materiële factoren vat hij samen als 'force';

52. J. van den Tempel, *Macht en economische wet*. Haarlem 1927, blz. 27.

deze factoren zijn dan: het grote aantal, de rijkdom aan middelen en de soliditeit van de organisatie. 'On peut, si l'on veut, synthétiser les facteurs matériels en les groupant sous le vocable de force, formant le substratum du pouvoir. Il y en a trois: le nombre, les ressources, l'organisation.' ⁵³

Vormen deze drie factoren de oorsprong van de economische macht, de machtsbasis? Van het grote concern kan men o.i. inderdaad stellen dat de machtsuitoefening berust op de omvang, de rijkdom aan middelen (als: outillage, technische kennis, geldmiddelen, krediet), en de kracht van de organisatie, waarbij wij het accent zouden willen leggen op de tweede factor, de rijkdom aan middelen. Het grote concern is in de gelegenheid grote bedragen aan geld uit te geven, is daardoor minder kwetsbaar en in staat zijn wil aan anderen op te leggen. 'The large company is in a position to hurt without being hurt.' ⁵⁴ Kaysen spreekt hier van de 'financial staying power' ⁵⁵. Mede hierdoor in staat gesteld tot het maken van grote winsten kan het concern zijn positie ook steeds weer opnieuw versterken door het terugploegen van de winsten in uitbreidingsinvesteringen, deelnemingen, technische research en reclame. Hessel spreekt dan van 'een vicieuze cirkel waarin de machtsposities voorrang nemen in het economisch proces' ⁵⁶.

In het licht van de opvattingen van Lhomme is de basis van de economische macht van het kartel o.i. vooral gelegen in de eerste factor, het aantal ondernemingen dat in een bedrijfstak bij het kartel is aangesloten, ofwel het marktaandeel van het kartel. Vervolgens is hier de derde factor van betekenis: de kracht, de soliditeit van de organisatie.

Vraag is in hoeverre het marktaandeel bepalend is voor de economische macht van het concern. Voor zover het concern ontstaan is door horizontale concentratie, concentratie van ondernemingen uit dezelfde bedrijfstak, zal de economische macht behalve door de rijkdom aan middelen, veelal ook worden bepaald door het grote marktaandeel. Is het concern ontstaan door verticale concentratie, dan zal dit minder het geval zijn. Hetzelfde geldt voor de 'conglomerate' concentratie. De diversificatie in de produktie kan hier echter als een afzonderlijke factor van economische macht wor-

53. Jean Lhomme, *Nature du pouvoir économique. Revue économique*, 1958, nr. 6, blz. 886.

54. C. D. Edwards, *Conglomerate bigness as a source of power*, in: *Business concentration and price policy*. Princeton 1955, blz. 335.

55. C. Kaysen, *The corporation: How much power? What scope?* in: *The corporation in modern society*, ed. E. S. Mason, Cambridge Mass, 1966, blz. 101.

56. W. Hessel, *Onderneming en overheid. De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40 (1962-1963), blz. 174.

den aangewezen. De 'conglomerate' mag op de afzonderlijke markten van haar vele produkten een beperkt marktaandeel hebben, zij is wel in staat om op een bepaalde markt een strijd van lange adem te voeren, waarbij de (tijdelijke) verliezen op die markt worden gecompenseerd met winsten gemaakt op de andere produkten.

Rijkdom aan middelen, marktaandeel, soliditeit van de organisatie, diversificatie in de produktie, al deze factoren kunnen bepalend zijn voor de economische macht. De economische macht van het kartel wordt, als gezegd, vooral bepaald door zijn omvang in relatie tot de bedrijfstak, door het marktaandeel. De economische macht van het concern door de rijkdom aan middelen, bij horizontaal gevormde concerns gepaard gaand met een groot marktaandeel en bij 'conglomerate' concerns gepaard gaand met diversificatie in de produktie.

Economische macht is de mogelijkheid om gedragalternatieven van anderen te beperken in het economisch verkeer. Wanneer Kaysen iemands macht definieert als 'the scope of significant choice open to him' ⁵⁷ wordt slechts een ander facet benadrukt. Mulder en Mok sluiten nauw aan bij Kaysens definitie, wanneer zij zeggen dat een ondernemer (of groep ondernemers) een economische machtspositie bezit, indien hij in staat is de voorwaarden waarop hij aan het economisch verkeer deelneemt zelf te bepalen ⁵⁸.

Na de voorafgaande beschouwing willen we economische macht omschrijven als de mogelijkheid om in het economisch verkeer de voorwaarden waarop men aan dit verkeer deelneemt zelf te bepalen, terwijl deze mogelijkheid vooral is gebaseerd op een rijkdom aan middelen en/of een groot marktaandeel.

Het concern

De 'big corporation', de 'market-dominating enterprise' is kenmerkend voor onze westerse industriële maatschappij. Zij kan ontstaan door sterke groei van een bepaalde onderneming (b.v. Philips) of door fusie van meerdere ondernemingen (b.v. Unilever).

Van de 100 grootste industriële concerns in de Verenigde Staten in 1955 hadden 37 nooit een fusie van belang gekend ⁵⁹. Het zijn ondernemingen die hun groei te danken hebben aan een algemene macro-econo-

57. C. Kaysen, t.a.p., blz. 85.

58. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 60.

59. R. L. Nelson, *Merger movements in American industry, 1895-1956*. Princeton 1959, blz. 154-156.

misce groei en aan ontwikkeling van de technologie in het eigen bedrijf waardoor nieuwe hoogwaardige produkten konden worden aangeboden. De sterke marktpositie die de nieuwe produkten hen verschafte, maakte het mogelijk zodanige winsten te behalen dat verdere uitbreiding van de onderneming daaruit voor een goed deel kon worden gefinancierd.

Veelal zijn de grote concerns ontstaan door fusie van bestaande ondernemingen. Fusie willen we hier verstaan in de ruime betekenis: zowel het opgaan van twee ondernemingen in een nieuwe eenheid (b.v. fusie Zwanenberg-Organon en Koninklijke Zout-Ketjen) als het overnemen van de ene onderneming door de andere (b.v. fusie Hoogovens en Demka). De Angelsaksische literatuur spreekt in het eerste geval wel van 'amalgamation', in het tweede van 'merger'. Wanneer de 'merger' is tot stand gekomen door overname van de aandelen blijft de overgenomen n.v., de 'dochtermaatschappij', juridisch zelfstandig voortbestaan; economisch vormt zij echter een eenheid met de 'moedermaatschappij'. (Behalve 'dochtermaatschappijen' die zijn overgenomen kent het concern 'dochtermaatschappijen' in meer eigenlijke zin, nl. die zijn opgericht om vorm te geven aan verdere uitbreiding van het concern.)

Juridisch is het industriële concern een complex van vennootschappen. Een centrale n.v. heeft door middel van aandelenbezit in de dochtermaatschappijen de uiteindelijke zeggenschap⁶⁰. De groep vormt een economische eenheid, maar valt uiteen in een aantal juridische zelfstandigheden. Wanneer de centrale n.v. zelf geen bedrijf uitoefent, spreekt men van een holding company of houdstermaatschappij. De houdstermaatschappij beheert niet alleen de aandelen van de dochtermaatschappijen, maar zij dirigeert de dochters ook.

In een rapport voor de Federation internationale pour le droit européen heeft Van der Grinten een heldere samenvatting gegeven van de vennootschapsrechtelijke aspecten van concentratie van ondernemingen in Nederland. Daaruit blijkt dat Koninklijke/Shell en Unilever een speciale concern-constructie kennen, die afwijkt van de meest gangbare moeder-dochter-constructie⁶¹.

Het begrip 'trust' wordt thans wel als synoniem voor 'concern' gebruikt. De 'trust' of 'voting trust' was in de Verenigde Staten van Amerika tot ca. 1890 een specifiek middel tot verwezenlijking van concentratie van

60. E. J. J. van der Heijden en W. C. L. van der Grinten, *Handboek voor de Naamloze vennootschap*, 7e druk, Zwolle 1962, blz. 125.

61. W. C. L. van der Grinten, Concentratie van ondernemingen en vennootschapsrecht, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. XVI (1968), blz. 149.

ondernemingen. De organisatorische eenheid van een aantal juridisch onafhankelijke ondernemingen werd tot stand gebracht, doordat de aandeelhouders van deze ondernemingen een 'voting trust' vormden. Men overhandigde zijn aandelen aan een 'trustee' en ontving van hem trust-certificaten. De trustee oefende het stemrecht uit bij de verschillende ondernemingen. Bij hem berustte aldus de centrale leiding van deze ondernemingen. De trust als speciale techniek voor concentratie van ondernemingen werd van minder belang, toen wijzigingen in de vennootschapswetten in de Verenigde Staten oprichting van holding companies mogelijk maakten.

Liefmann onderscheidt nadrukkelijk trusts van concerns. Hij verbindt aan het begrip trust monopolistische tendenties. De trust dient bij hem voor een monopolistische beheersing van de markt. Het is een concern dat de meerderheid van de ondernemingen in een bedrijfstak in zich heeft opgenomen en dat een monopoliepositie nastreeft. Liefmann noemt de trusts 'monopolistische Konzerne' ⁶².

Het concern is bij Liefmann een samentrekking van juridisch zelfstandig blijvende ondernemingen tot een eenheid in produktietechnisch, bestuurlijk, commercieel en met name in financieel opzicht ⁶³. Hij merkt er overigens bij op dat niet alle vier deze doeleinden voor concernvorming vereist zijn.

Wanneer in het vervolg van deze studie de term 'concern' wordt gebruikt is daarmee – afgezien van juridische vormgeving en interne organisatie – bedoeld de grote ondernemingseenheid die in staat is economische macht uit te oefenen op basis van haar rijkdom aan middelen (geldmiddelen, krediet, outillage, technische kennis) en eventueel haar grote marktaandeel of de diversificatie in haar produktie.

Welke maatstaf is aangelegd voor de grootte van de ondernemingen die het voorwerp zijn van de beschouwingen in de volgende hoofdstukken? In aanmerking komen: waarde van de activa van de onderneming, waarde van het eigen kapitaal, aantal werknemers, waarde van de omzet per jaar. Als men uit deze criteria heeft gekozen, hoe groot moet dan de onderneming zijn om in staat te worden geacht economische macht uit te oefenen? De vraag herinnert aan een oeroud voorbeeld uit de filosofie: wanneer heeft een man een baard? Bij 10 of bij 50 haren? Beantwoording van de vraag houdt een zekere willekeur in. Zelfs als dat aanvaardbaar is, lijkt het nog niet mogelijk de vraag naar de grootte van de onderneming in het

62. R. Liefmann, t.a.p., blz. 344.

63. R. Liefmann, t.a.p., blz. 275.

algemeen te beantwoorden. Het antwoord zal namelijk mede afhankelijk zijn van de omvang van de markt waarin de onderneming opereert en van de aard van de bedrijfstak. We menen hier te mogen afzien van een zo vergaande uitwerking van de vraag. De vraag naar de omvang van de onderneming die economische macht heeft kan dan niet worden beantwoord. Wel kan men in de meeste gevallen, evenals t.a.v. de man en de baard, zeggen dat een bepaalde onderneming erover beschikt en een andere bepaalde onderneming niet.

Het kartel

Is het concern – ontstaan door groei van de onderneming of als resultaat van het fusieproces – een vorm van volkomen samenbundeling, het kartel moet worden gezien als 'een onvolkomen partiële samenballing van bepaalde functies' ⁶⁴. Bij een kartel blijven de deelnemende ondernemingen economisch zelfstandig ⁶⁵. Er is slechts sprake van coördinatie van het marktgedrag. Het kartel heeft meestal een grotere reikwijdte dan het concern, het omvat bijna steeds het grootste deel van een bedrijfstak, vaak zelfs het geheel. Daarentegen heeft het geen greep op alle activiteiten van de deelnemers. Bij de constructie van een kartel gaat het erom die actieparameters te vinden die nodig moeten worden geregeld voor het bereiken van de doelstelling van het kartel. Voor het welslagen van het kartel is verder vereist dat nakoming door de deelnemers van de kartelovereenkomst volgens het geldende recht kan worden afgedwongen.

Van het begrip 'kartel' (afkomstig van het Latijnse woord *charta* = geschrift, verdrag) bestaat geen definitie die algemeen aanvaard is. De klassieke definitie van Liefmann luidt als volgt: 'freie Vereinbarungen oder Verbände zwischen selbständig bleibenden Unternehmern derselben Art zum Zwecke monopolistischer Beeinflussung des Marktes' ⁶⁶. Wisselink heeft deze definitie bestreden ⁶⁷. Hij meent dat een modern kartel niet een monopoliepositie nastreeft of iets wat daarop lijkt. Naar zijn opvatting gaat het bij een kartel voornamelijk om rationalisatie van productie en

64. J. Th. Degenkamp, Enige opmerkingen over volkomen en onvolkomen concentratie van ondernemingen in het sociaal-economisch recht. *Sociaal Economische Wetgeving XV* (1967) 8/9 (aug/sept) blz. 485.

65. Dat is meer dan alleen juridisch zelfstandig. De definitie die Diephuis van het kartel geeft is daarom onjuist. Hij spreekt van 'een binding van juridisch zelfstandig blijvende ondernemingen, ...' (G. Diephuis, *Kartellering*, in: *Opstellenbundel ter huldiging van prof. dr. J. Wisselink*, Haarlem, 1960, blz. 19).

66. R. Liefmann, t.a.p., blz. 9.

67. J. Wisselink, *Kartelorganisatie*, *De Nederlandse Industrie*, dec. 1953, blz. 22.

distributie. De definitie die Wisselink van het kartel geeft luidt als volgt: 'Een binding van ondernemingen tot het gezamenlijk doorvoeren van (meestal een rationaliserend element inhoudende) maatregelen ter versteviging van de collectieve structurele positie der aangesloten ondernemingen'. Mulder en Mok achten deze definitie normatief en slechts in zeer beperkte mate werkelijk beschrijvend. Zij willen een kartel globaal omschrijven als 'een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking tussen zelfstandige ondernemingen, welke tot doel of tot gevolg heeft dat een zekere mate van regeling van het marktgedrag bereikt wordt.'⁶⁸ Hierop valt weer aan te merken dat de aanduiding 'regeling van het marktgedrag' te ruim is gesteld en b.v. ook een erecode kan omvatten. Kenmerkend voor een kartel is n.o.m. de regeling van de economische mededinging of beter nog de beperking van de economische mededinging. Hierdoor juist zijn de deelnemers aan het kartel in staat gezamenlijk economische macht uit te oefenen, namelijk de voorwaarden waarop men aan het economisch verkeer deelneemt zelf te bepalen.

Beperking van de mededinging in een bedrijfstak komt reëel tot stand door het grote marktaandeel van het kartel. Als het aantal 'outsiders' dat de samenwerking doorkruist groot is, zal de samenwerking niet tot stand komen of verbroken worden. Bij een algemeen verbindend verklaard kartel (zie hoofdstuk II, blz. 41) bestaan er geen outsiders.

Het bestaan van 'outsiders' en het toetreden van nieuwe ondernemingen tot de bedrijfstak kan ernstig worden belemmerd door een exclusief-verkeersregeling. Dit is een mededingingsregeling tussen ondernemingen in opeenvolgende stadia van het productie- en distributieproces, een regeling van de mededinging niet aan een zijde van de markt maar aan beide marktzijden gezamenlijk. Men is verplicht slechts economisch verkeer te onderhouden met de deelnemers aan de exclusief verkeersregeling. Door middel van een dergelijk kartel kan de toelating tot de markt worden geregeld. Het kan tevens dienen om van de deelnemers een bepaald marktgedrag af te dwingen, bijvoorbeeld m.b.t. de prijzen. Mok heeft een kartel waarbij de concurrentie wordt beperkt door beide marktpartijen gezamenlijk (omdat het twee opeenvolgende stadia in de bedrijfskolom omvat ook wel vertikaal kartel genoemd) vergeleken met de collectieve arbeidsovereenkomst⁶⁹. De exclusief-verkeersregeling als specifieke vorm hiervan zou dan o.i. vergeleken kunnen worden met de 'closed shop'. Vooral derge-

68. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 2.

69. M. R. Mok, Kartel en collectieve arbeidsovereenkomst, in: *Hedendaags arbeidsrecht*. Alphen aan de Rijn 1966, blz. 247.

lijke hecht georganiseerde kartels als exclusief-verkeersregelingen zijn een basis van macht in het economisch verkeer.

De volgende onderwerpen komen in aanmerking voor regeling in kartelovereenkomsten: prijzen, verdeling van de totale omzet van de bedrijfstak, verdeling van het marktgebied, kostprijscalculatie, produktietechniek, verkoopvoorwaarden, standaardisatie van produkten, specialisatie, gezamenlijke verkoop. Veelal zijn in een bepaalde kartelovereenkomst meerdere van deze onderwerpen gelijktijdig geregeld. Naar het belangrijkste aspect van de regeling spreekt men dan van prijskartels, quotekartels, enz.

Er is wel onderscheid gemaakt tussen kartelbehoefte en kartelgeneigdheid. Deze gaan zeker niet altijd samen. De kartelbehoefte kan ontstaan door conjuncturele omstandigheden (plotselinge overcapaciteit door het teruglopen van de vraag). Zij kan ook van structurele aard zijn (overcapaciteit door overinvestering of permanente dreiging van overinvestering). Kartelgeneigdheid, of beter nog 'Kartellfähigkeit' hangt o.m. af van markt- en produktiegrootheden als: aard van de produkten (van gelijke kwaliteit of verschillend), het aantal ondernemers, afzetwegen en -vormen.

Misbruik van economische machtspositie

Met betrekking tot concerns en kartels doen zich een aantal problemen voor. Ongetwijfeld zijn dit er teveel om in het bestek van een boek te worden behandeld. De gehele problematiek van de interne organisatie, de bedrijfseconomische, sociologische en juridische aspecten hiervan zullen buiten beschouwing blijven. Onderwerp van studie is hier het terrein van de externe relatie, de verhouding van concerns en kartels tot de samenleving waarin ze functioneren.

We hebben concerns en kartels gezien als economische machtsposities. Als zodanig waren ze in staat gedragsalternatieven van andere partijen in het marktverkeer te beperken en de voorwaarden waaronder ze aan het marktverkeer deelnemen zelf te bepalen, beschikken ze over een grotere keuzevrijheid, voor het eigen handelen. De gedragingen van deze machtsposities kunnen problemen oproepen. Door gebruik te maken van hun macht kunnen ze doeleinden nastreven waardoor waarden en doelstellingen van de samenleving worden bedreigd en aangetast. Men kan dan spreken van misbruik van de economische machtspositie. Als waarden van de samenleving kunnen worden gedacht: de waardigheid van de individuele menselijke persoon, keuzevrijheid voor het individu, gelijke kansen voor iedereen; als doelstelling (van economische aard): doelmatige organisatie van de produktie, stabiliteit in het economische leven, volledige werkge-

legenheid, economische groei, rechtvaardige inkomensverdeling. Deze waarden en doelstellingen zijn niet overal en altijd dezelfde. Ze zijn verschillend naar tijd en plaats. Wat dus in het ene land als misbruik van economische machtspositie kan worden aangemerkt hoeft dat in een ander land nog niet te zijn. Wat nu als misbruik geldt, was dat mogelijk in de vorige eeuw niet. 'Der Begriff des Missbrauchs ist ein relativer Begriff.' ⁷⁰

Hoe kunnen economische machtsposities hun macht concreet aanwenden?

Allereerst door vaststelling van de prijzen. Kartel en marktbeheersende onderneming zijn in staat prijzen te bedingen die ver uitgaan boven de kostprijs. Een dergelijke handelwijze heeft o.m. consequenties voor de inkomensverdeling.

Economische macht kan zich ook manifesteren door het toepassen van prijsdiscriminatie. Een bepaald deel van de markt kan worden voorzien tegen prijzen beneden de kostprijs. Hierdoor is het mogelijk concurrenten op dat deel van de markt te liquideren. De tijdelijke verliezen kunnen worden gecompenseerd met winsten op andere delen van de markt en op andere produkten. De 'conglomerates' zijn bij uitstek in staat zulk een politiek te voeren. Zij kan in strijd zijn met een doelmatige organisatie van de produktie in de samenleving.

Waar men in staat is hoge prijzen vast te stellen en discriminatie toe te passen, is veelal ook de mogelijkheid tot koppelverkoop aanwezig. Afnemers worden dan gedwongen naast het produkt ten aanzien waarvan het concern een sterke marktpositie heeft andere minder gewenste produkten af te nemen. Dit kan zich zelfs uitstrekken tot exclusiviteitscontracten, waarbij de afnemer wordt verplicht het gehele assortiment van de onderneming te betrekken. De keuzevrijheid is hier duidelijk aangetast.

Grote concerns beheersen via hun investeringsbeslissingen in belangrijke mate de uitbreiding in een bedrijfstak. Wanneer de betreffende bedrijfstak een strategische rol heeft in de volkshuishouding kunnen hun investeringsbeslissingen een bedreiging vormen voor de economische groei. Behalve met de maatschappelijke doelstelling economische groei kunnen investeringsbeslissingen ook de ruimtelijke ordening bedreigen, nl. voorzover het de lokalisering betreft van de uitbreidingsinvesteringen van het concern.

Weer een andere activiteit, waarin de macht van grote concerns zich

70. M. Metzner, Missbräuche wirtschaftlicher Machtstellungen. Ein Beitrag zur Diskussion um die Kartelle und Konzerne. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, jrg. 24 (1954), blz. 29.

kan manifesteren is die van research en ontwikkeling van nieuwe produkten. Velerlei sociale waarden en doelstellingen worden beïnvloed door de technologische ontwikkeling (o.m. op het terrein van de kernenergie en de automatisering), die voor een goed deel zijn oorsprong vindt in de research-laboratoria van de grote ondernemingen. De beslissingen of een uitvinding al of niet zal worden geëxploiteerd en de beslissingen in welke richting het onderzoek zal gaan worden genomen binnen die grote ondernemingen. De beslissingen over het invoeren van nieuwe produkten gaan gepaard met de capaciteit om door imponerende verkoopacties en reclame-campagnes de consument ervoor ontvankelijk te maken.

Vervolgens zijn er voor de aanwending van economische macht mogelijkheden buiten het proces van produktie en afzet van goederen, door Edwards genoemd de 'non market uses of power'⁷¹. Edwards behandelt dan eerst de voorsprong die grote ondernemingen hebben bij procedures voor de rechter, bijvoorbeeld m.b.t. octrooien. De grote ondernemingen kunnen beschikken over deskundige stafafdelingen, zij kunnen de beste advocaten engageren en beschikken over fondsen om een rechtsgeding tot in hoogste instantie voort te zetten. Een en ander kan strijdig heten met het maatschappelijk ideaal van de gelijke kansen.

Meer relevant lijkt ons het vermogen, eveneens door Edwards aangeduid, van het grote concern zijn macht aan te wenden in de politiek. Als waarschijnlijk het minst belangrijk ziet Edwards dan de financiële bijdragen aan verkiezingscampagnes en het nu en dan voorkomen van directe of indirecte omkoperij. Van meer betekenis acht hij dat de grote onderneming in staat is alles te doen om zijn belangen effectief te bepleiten, wanneer die door een politiek onderwerp worden geraakt. Te denken valt aan wetsvoorstellen m.b.t. octrooien, belastingen, toezicht op waren i.v.m. gezondheid, invoerrechten, enz. Behalve tot een directe beïnvloeding van de beslissende overheidsinstanties wordt het grote concern in staat geacht tot het beïnvloeden van de openbare mening langs meerdere wegen.

Kortom, het grote concern en, zij het in mindere mate, het marktbeheersende kartel zijn in de gelegenheid op vele terreinen van de samenleving de gang van zaken beslissend te beïnvloeden. Zij beschikken over het vermogen, de capaciteit ofwel de macht hiertoe. Met name de grote concerns, die met zoveel succes de welvaart in onze samenleving opvoeren, kunnen deze macht in vele opzichten ongecontroleerd aanwenden. Velen zien dit bevreesd aan. 'The young lad, mastering the technique of his bicycle may legitimately shout with pride: 'Look, Ma, no hands', but is this the appro-

71. C. D. Edwards, t.a.p., blz. 345.

priate motto for a corporate society?', zo vraagt Mason zich af ⁷².

Hier is min of meer concreet aangegeven hoe misbruik van de economische machtspositie zich *kan* voordoen. Nu zou men kunnen tegenwerpen dat aangetoond moet worden dat zodanig misbruik *in feite* zich – en dan liefst veelvuldig – voordoet. Hieraan zou slechts gedeeltelijk kunnen worden voldaan, omdat thans veel zich aan het oog onttrekt gezien de beslotenheid van het systeem. Verder kan hierbij worden opgemerkt dat zelfs al zouden zich weinig misstanden voordoen, de situatie toch potentiële gevaren in zich bergt die de samenleving steeds ernstiger kunnen bedreigen.

Methode van onderzoek

In de volgende hoofdstukken zal worden gezocht naar een oplossing van de problematiek van de economische machtspositie zoals die hier is uiteengezet. De probleemstelling is zo ruim dat we ons voornamelijk tot een verkenning zullen moeten beperken, tot wat Wright Mills 'structurering' heeft genoemd ⁷³. De uiteindelijke oplossing kan in dit boek niet worden aangegeven. Er zullen alleen principes en richtlijnen worden behandeld die een bijdrage kunnen leveren aan de discussie over een juiste oplossing van het probleem van de economische machtsposities.

Het gaat hier om een zeer complexe sociaal-economische materie. Eenzijdige aandacht in de benadering van zaken die complex zijn, leidt niet tot een juist inzicht. De interdependentie van sociale en economische verschijnselen vraagt om een soepele methode van theoretiseren. De beschouwingen zijn dan ook niet in een streng theoretisch kader gedrongen. Er is gebruik gemaakt van begrippen en materiaal uit meer dan een wetenschap. 'Sommigen', aldus Wright Mills, 'specialiseren zich overeenkomstig academische faculteiten; anderen, die de vruchten plukken van alle faculteiten, specialiseren zich naar onderwerp of probleem, zonder er op te letten waar het academisch gesproken thuishoort' ⁷⁴. De beschouwingen in dit boek hebben voornamelijk een economisch, een sociologisch of een juridisch karakter. Het onderwerp is dan ook wat Van Oven genoemd heeft 'een wetenschappelijk drielandenpunt' ⁷⁵.

Om een benadering als wetenschappelijk te kunnen kwalificeren is

72. *The corporation in a modern society*, ed. E. S. Mason, Cambridge-Mass. 1966, blz. 4.

73. C. Wright Mills, *The sociological imagination*. Nederlandse vertaling: *De sociologische visie*, Utrecht 1963, blz. 224.

74. C. Wright Mills, t.a.p., blz. 26.

75. A. van Oven in een recensie over de dissertatie van S. Bergsma: *De vermaatschappelijking van de onderneming*, in: *Nederlands Juristenblad*, 1967, blz. 802.

nodig dat met verstandelijke middelen ernaar wordt gestreefd te komen tot gefundeerd inzicht, helder begrip en systematische ordening. Dit kan men nastreven langs de weg van het empirisch onderzoek. Men kan het ook nastreven door middel van literatuurstudie en door kritische discussie, het onderzoeken en toetsen van voorstellen en theorieën door te pogen deze te weerleggen. Door empirisch onderzoek kan men weliswaar de waarheid op een bepaald punt definitief vaststellen, men kan er onenigheden en twijfels aangaande feiten door opheffen en op die manier redeneringen vruchtbaarder maken door ze steviger te funderen. 'Feiten leiden de rede in de juiste banen, maar de rede zelf is de voorhoede op elk terrein van wetenschap.'⁷⁶

76. C. Wright Mills, t.a.p., blz. 225.

II. Het mededingingsbeleid

'The form is prosecuted; the substance is exempt'
(J. K. Galbraith).

In dit hoofdstuk zal voor een aantal volkshuishoudingen worden nagegaan hoe de overheid beperking van de mededinging als gevolg van economische machtsposities tracht te voorkomen. Zoals reeds in hoofdstuk I is geconstateerd wordt de mededinging of concurrentie gezien als het organisatieprincipe van het economisch proces in de westerse samenleving. In de meeste westerse landen is er een wetgeving en een daarop gebaseerd beleid om de economische mededinging veilig te stellen en beperking daarvan door de geses van kartels en marktbeheersende ondernemingen te bestrijden. Bedoelde wetgeving en beleid zullen hier worden aangeduid als mededingingsrecht en mededingingsbeleid.

Het begrip mededingingsrecht kan ook in ruimere zin worden verstaan, nl. als samenvattende aanduiding voor de gehele rechtsstof m.b.t. de economische mededinging. Deze kan men als volgt indelen:

- a. het industriële eigendomsrecht (octrooirecht, merkenrecht, recht van de handelsnaam, modellenrecht),
- b. het recht betreffende de oneerlijke of ongeoorloofde mededinging (bescherming van reputatie, goodwill en bedrijfsgeheimen van de onderneming op basis van artikel 1401 B.W.),
- c. kartelrecht (het recht, bedoeld in de eerste alinea),
- d. het overige economische ordeningsrecht (m.b.t. cadeaustelsel, uitverkoop e.a.).

In een moderne maatschappij is deze wetgeving een belangrijke voorwaarde voor een goed functioneren van het economisch verkeer. Men kan voor de functionering van het ruilverkeer niet meer volstaan met erkenning en bescherming van de private eigendom, de erkenning van de contractsvrijheid en de mogelijkheid naleving van contracten af te dwingen ¹.

Bij het recht sub a gaat het om het voorkomen van parasiteren op an-

1. W. L. Snijders, *Mededinging en mededingingsrecht*. Alphen a/d Rijn 1964, blz. 9.

dermans faam en prestaties. Met het recht sub *b* wil men misleiding tegen- gaan. De regels sub *a* en *b* normeren het mededingingsgedrag, het ethisch element staat hier voorop.

Bij het recht sub *c* en *d* gaat het om de technische eisen voor het functioneren van het marktmechanisme. Bij de regels sub *d* gaat het om de organisatie van de markt, om een rationele functionering daarvan. Bij de regels sub *c* gaat het om voorkomen van mededingingsbeperkingen. Dit hoofdstuk behandelt het laatste, het kartelrecht.

Het kartelrecht heeft betrekking op kartels en op de vorming en werkzaamheid van marktbeheersende ondernemingen. Tot de kartels zouden we tevens willen rekenen verkoopkantoren, inkoopcombinaties e.d., al dient regeling van de concurrentie hier, anders dan bij de eigenlijke kartels, als accessoir te worden gezien. Behalve op de collectieve private regelingen van het marktgedrag van zelfstandige ondernemingen heeft het kartelrecht nog betrekking op niet-collectieve regelingen als verticale prijsbinding en 'tying clauses'. Het kartelrecht strekt zich verder nog uit tot niet-collectieve regelingen als alleen-verkoopcontracten, licentiecontracten en het concurrentiebeding in arbeidscontracten, waarbij weer dient te worden aangetekend dat regeling van de concurrentie hier accessoir is. De niet-collectieve regelingen van het marktgedrag worden hier volledigheidshalve slechts vermeld en zullen in het navolgende nauwelijks ter sprake komen.

Het begrip mededingingsrecht bleek ook in ruimere zin te kunnen worden verstaan. De aanduiding kartelrecht echter kan eveneens aanleiding geven tot misverstanden. Het bedoelde recht heeft nl. mede betrekking op marktbeheersende ondernemingen en op niet-collectieve regelingen van het marktgedrag. Het leek daarom juist om de voor dit terrein in Nederland gangbare termen ² mededingingsrecht en mededingingsbeleid te gebruiken voor wat ook wel kartelrecht resp. kartelbeleid wordt genoemd, wat in de U.S.A. wordt aangeduid als anti-trust-recht resp. anti-trust-politiek, en waarmee in deze studie worden bedoeld het recht en het beleid m.b.t. beperking van de economische mededinging tengevolge van de gestes van kartels en marktbeheersende ondernemingen.

2. Zie: Wet economische mededinging; H. W. Lambers, Mededingingspolitiek, in: *Theorie van de economische politiek*; P. Hennipman, *De taak van de mededingingspolitiek* (diesrede).

§ 1. NEDERLAND

Ondernemersovereenkomstenwet

Van mededingingsbeleid kan in Nederland eerst worden gesproken sedert 1935. In dat jaar is in werking getreden de 'Wet tot het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten', sinds een herziening van de wet in 1939 'Ondernemersovereenkomstenwet' genaamd. De wet is ontstaan onder invloed van de crisissomstandigheden van de dertiger jaren.

Een voorloper van de algemeen verbindend verklaarde ondernemersovereenkomst kan men zien in de Margarine Conventie, een kartel van de Nederlandse margarine-industrie, tot stand gekomen in 1932³. De margarine-industrie in Nederland werd in belangrijke mate beheerst door het Unilever concern. Er bestond evenwel een niet onbeduidende mededinging vanwege een aantal kleinere bedrijven. Bovendien werd het marktevenwicht permanent bedreigd door de oprichting van nieuwe ondernemingen. Toen de bepalingen van de Crisis Zuivelwet (deze bracht met zich mee een inkrimping van de margarineproductie) de latente mededinging dreigden acuut te maken, moest in een nieuwe organisatie van het marktevenwicht worden voorzien. De vrijwillige totstandkoming van een kartel stuitte af op de bestaande belangentegenstellingen. Het de gehele bedrijfstak omvattende kartel is er toch gekomen doordat de regering bij de onderhandelingen een bemiddelende functie heeft bekleed en geholpen heeft de tegenstellingen te overbruggen. De positie van de regering was overigens niet uitsluitend die van een bemiddelaarster, aldus P. Herwijer, zij was tevens een sterk geïnteresseerde in verband met haar boterpolitiek.

De wet van 1935 stond in principe neutraal tegenover het kartel-verschijnsel: behalve de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaren was er de mogelijkheid van onverbindend verklaring van een kartel. Er is dan ook minder reden om te spreken van een pro-kartelwet, zoals A. van Oven later de wet van 1935 heeft aangeduid⁴ dan van een pro-kartelbeleid in de dertiger jaren. Onverbindend verklaring heeft vóór 1940 niet plaats gehad. Wel zijn in de periode 1935-1940 zeven ondernemersovereenkomsten algemeen verbindend verklaard: een produktie-, prijs- en afzetregeling voor de zoutindustrie; een produktiequotenregeling voor de groentenconservenindustrie; een minimumprijsregeling, slijtersregeling en regeling van

3. Zie hierover: P. Herwijer, *De Margarine Conventie*. z.pl. 1943.

4. A. van Oven, Overheidsoptreden tegen machtsvorming in het bedrijfsleven, in: *Nederlands Juristenblad*, 1954, blz. 409.

het cadeaustelsel voor het Amsterdamse bakkerijbedrijf; vier regelingen betreffende leverings- en betalingsvoorwaarden voor resp. de damesconfectie-industrie, de schoenenindustrie, de lederindustrie en de wollenstofindustrie. Van nog 31 ondernemersovereenkomsten is de algemeen verbindendverklaring vóór 1 januari 1940 aangevraagd. In vijftien gevallen werd de algemeen verbindendverklaring geweigerd, in de overige gevallen werd de aanvraag ingetrokken of niet meer afgehandeld ⁵.

Volgens de Ondernemersovereenkomstenwet was voor algemeen verbindendverklaring vereist:

1. dat de overeenkomst van overwegende betekenis was voor de betrokken bedrijfstak,
2. dat het initiatief van het bedrijfsleven zelf uitging,
3. dat een vaste commissie van de Economische Raad aan de Minister advies uitbracht en
4. dat de algemeen verbindendverklaring door het algemeen belang werd geëist.

Kartelbesluit

Al deze restricties kwamen te vervallen toen in 1941 tijdens de Duitse bezetting de Ondernemersovereenkomstenwet werd vervangen door het Kartelbesluit. Zelfs kon de overheid nu zelfstandig een algemeen verbindende bedrijfsregeling vaststellen, een z.g. dwangkartel. Volgens Maitland was het karakteristieke van de wet van 1935 – het principiële zelfbeschikingsrecht van de ondernemers – in het Kartelbesluit verdwenen ⁶.

Het Kartelbesluit voerde de verplichte aanmelding in van kartels bij het Ministerie van Economische Zaken. Bij een wijziging van het Kartelbesluit in 1943 werd de mogelijkheid geschapen aanwijzingen te geven omtrent te volgen marktgedrag aan een economische machtspositie. Het Kartelbesluit is tijdens de bezettingsperiode nooit toegepast.

Het Kartelbesluit was een bezettingsmaatregel. Het is echter van kracht geweest tot november 1958 toen de Wet economische mededinging in werking trad. Het Besluit Bezettingsmaatregelen van 18 september 1944 plaatste het op de lijst van bezettingsbesluiten die na de bezetting voorlopig zouden worden gehandhaafd. In 1949 werd een vaste commissie van de Economische Raad ingesteld om de Minister te adviseren aangaande

5. Zie: C. L. Patijn, Bij het einde van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935, *Economisch-Statistische Berichten*, 1942, blz. 14.

6. W. F. Maitland, *Kartelwetgeving in Nederland*, Den Haag 1945, blz. 50.

maatregelen op grond van het Kartelbesluit, zoals ook volgens de Ondernemersovereenkomstenwet was voorgeschreven. Toen de Economische Raad in 1950 werd opgeheven werd deze commissie vervangen door de Commissie Bedrijfsregelingen, die een zelfstandige commissie was, geen commissie van de S.E.R. In de parlementaire periode 1950/1951 werd de Wet Schorsing Bedrijfsregelingen behandeld en aangenomen. Het wetje was bedoeld als een aanvulling op het Kartelbesluit: de mogelijkheid werd geschapen een mededingingsregeling onmiddellijk te schorsen hangende een onderzoek voor de Commissie Bedrijfsregelingen.

Met de hier aangegeven middelen heeft de Nederlandse regering haar mededingingsbeleid gevoerd in de periode na de oorlog tot 1958, het jaar waarin de Wet economische mededinging in werking trad. In de eerste jaren na de oorlog had het mededingingsbeleid gezien de bijzondere schaarste en gedetailleerd overheidsingrijpen nauwelijks enige betekenis, evenmin als in de jaren 1940–1945 het geval was geweest. Aan het eind van 1948 was de toestand m.b.t. de goederenvoorziening echter zodanig verbeterd dat vele overheidsvoorschriften op economisch gebied konden worden beëindigd. P. Verloren van Themaat schetst de nieuwe situatie aldus: 'Op dat moment ontstond ook metterdaad de mogelijkheid (en het gevaar), dat het ordenend optreden van de overheid zou worden overgenomen door het bedrijfsleven, teneinde o.m. te voorkomen dat als gevolg van herleefde concurrentie het prijspeil meer zou zakken dan in het belang van het bedrijfsleven werd geacht. De inkrimping van de gedetailleerde overheidsbemoeiing was dan ook aanleiding tot een intensivering van het toezicht op ondernemersafspraken, teneinde zo nodig door onverbindendverklaring te voorkomen dat ondernemers zich door afspraken tot handhaving van minimumprijzen op of boven het niveau van de voormalige maximumprijzen alsook door belemmering van de toetreding van nieuwe ondernemingen en andere middelen zouden trachten te vrijwaren tegen onwelkome maar als prikkel tot eigen verantwoordelijkheid en grotere efficiency waardevolle concurrentie'.⁷

Wet Economische Mededinging

In 1958 is de nieuwe 'kartelwet' in werking getreden: de Wet Economische Mededinging (in het vervolg aangeduid als de wet E.M.). Na een jarenlange voorbereiding – een voorontwerp van wet was reeds in 1950 aan de Sociaal Economische Raad om advies toegezonden – werd de wet

7. P. Verloren van Themaat, Het kartelbeleid sinds de bevrijding. *Sociaal-economische Wetgeving*, 1952, blz. 131.

E.M. in 1956 door de beide Kamers van de Staten Generaal aangenomen. De inwerkingtreding van de wet liet nog enkele jaren op zich wachten, omdat eerst een beroepsprocedure tegen beslissingen van de Minister moest worden geregeld, waarvoor in de Tweede Kamer met succes was gepleit bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp.

De Memorie van toelichting bij de wet E.M. vangt aan met de volgende tekst: 'Sinds de dertiger jaren heeft de Nederlandse regering het tot haar taak gerekend het toenemend streven naar samenwerking op economisch gebied te steunen daar, waar deze samenwerking gericht was op de bestrijding van destructieve gevolgen van een ongebreidelde concurrentiestrijd, en te beperken in die gevallen waarin monopolistische macht van ondernemerscombinaties werd gebruikt tot schade van het algemeen welzijn'. Gesteld wordt verder in de Memorie van toelichting dat deze grondgedachte van de wet van 1935 ook thans nog door de regering als juist wordt aanvaard.

Een meer concrete formulering van de doelstelling van het mededingingsbeleid treffen we aan in de Memorie van antwoord aan de Tweede Kamer⁸. Bedoelde formulering is dan ook gegeven m.b.t. een overzicht van de beslissingen die in Nederland op het terrein van het mededingingsbeleid waren genomen in de periode 1945-1955. Zij luidt als volgt: 'In het algemeen rekent de Regering het zich tot taak een gezonde mededinging te bevorderen, welke economische expansie dient dan wel economische stagnatie bestrijdt en daarmee tevens leidt tot aanvaardbare kosten- en prijsverhoudingen. Samenwerking in het bedrijfsleven zal gericht kunnen zijn op doeleinden die met dit Regeringsbeleid niet in strijd zijn, zoals rationalisatie van productie, inkoop en afzet, technisch onderzoek, export, kwaliteitsverbetering, verbetering van de bedrijfsvoering op het punt van calculatie en interne organisatie, standaardisering van bijkomende verkoopvoorwaarden, bestrijding van oneerlijke mededinging of van een mededinging, die ook goed geleide efficiënte ondernemingen ten gronde richt. Op essentiële punten als kwaliteit en prijs zal een gezonde concurrentie als regel moeilijk (bedoeld is uiteraard: 'mogelijk' - W.d.R.) moeten blijven'.

Naar aanleiding van deze passage uit de Memorie van antwoord heeft P. Verloren van Themaat opgemerkt⁹ dat het hierin gaat om de materiële

8. Memorie van Antwoord. Wet economische mededinging. Zitting 1954-1955, 3295, blz. 2, 2e kolom.

9. P. Verloren van Themaat, Het kartelbeleid in de eerste ambtsperiode van Minister Zijlstra. *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 5 (1957), blz. 3 e.v.

doeleinden van het kartelbeleid (economische expansie, tegengaan van economische stagnatie, aanvaardbare kosten en prijsverhoudingen). Terecht stelt hij, dat, om het gevoerde kartelbeleid volledig te begrijpen, men dit ook dient te benaderen uit een oogpunt van maatschappelijke organisatie. Onder het aspect van de maatschappelijke organisatie rekent hij in dit verband in het bijzonder de vraag van de meest wenselijke verdeling der maatschappelijke verantwoordelijkheid tussen centrale overheid, bedrijfstak en onderneming en de vraag welke organisatievormen voor de vervulling der uit deze verdeling op de verschillende vlakken voortvloeiende taken de meest doelmatige zijn. Uit verschillende kartelbeslissingen is volgens Verloren van Themaat gebleken dat de regering wenst vast te houden aan een maatschappij-organisatie, gebaseerd op een stelsel van ondernemingsgewijze voortbrenging en verdeling. Kartelpraktijken die op dit stelsel rechtstreeks inbreuk maken, b.v. door opheffing van het ondernemersrisiko of de vestigingsvrijheid, worden door de regering op die grond in beginsel onaanvaardbaar geacht. Verloren van Themaat merkt nog op dat beide aspecten van het beleid een geheel vormen, 'al kan men bij nauwkeurig toeschouwen duidelijk onderkennen, dat in het kartelbeleid soms op het organisatorische aspect en soms op de materiële doeleinden meer nadruk wordt gelegd'.

Als voorwerp van bemoeienis kent de wet E.M. de mededingingsregeling en de economische machtspositie. Mededingingsregeling wordt in artikel 1, lid 1 van de wet gedefinieerd als: 'een overeenkomst of burgerrechtelijk besluit, waarbij de economische mededinging tussen eigenaren van ondernemingen wordt geregeld'. De naam kartel komt in de wettekst niet voor, evenmin als in de tekst van de Ondernemersovereenkomstenwet. Bij het Kartelbesluit alleen in de naamgeving van het besluit, overigens werd daarin het begrip bedrijfsregeling gehanteerd. Duidelijk is echter dat het begrip kartel, zoals dat op blz. 32 e.v. is omschreven, valt onder het begrip mededingingsregeling van de wet E.M. Het laatste is ruimer, omdat b.v. ook individuele verticale prijsbinding en alleenverkoopcontracten eronder vallen.

Economische machtspositie wordt in art. 1, lid 1 van de wet E.M. gedefinieerd als: 'een feitelijke verhouding of rechtsverhouding in het bedrijfsleven, die een overwegende invloed van een of meer eigenaren van ondernemingen op een markt voor goederen of diensten in Nederland medebrengt'. De begrippen mededingingsregeling en economische machtspositie sluiten elkaar dus niet uit. De mededingingsregeling kan een economische machtspositie medebrengen. Als voorbeeld van economische

machts-posities noemt de Memorie van toelichting verder nog ¹⁰; beheersing van de markt door één onderneming, rehtens niet verbindende 'gentlemen's agreements' en niet op afspraken berustende onderling samenhangende gedragingen van ondernemingen, die tezamen een overwegende invloed op de markt uitoefenen.

Instrumentarium van de wet economische mededinging

Mededingingsregelingen moeten worden aangemeld bij het Ministerie van Economische Zaken. Het daar aangehouden kartelregister is geheim. Niet-aanmelding heeft in het algemeen niet tot gevolg dat het kartel onverbindend is zoals elders (b.v. in Noorwegen) wel voorkomt. Er is wel een strafrechtelijke sanctie.

Ook in de wet E.M. is de mogelijkheid opgenomen om kartels algemeen verbindend te verklaren voor een bepaalde bedrijfstak. De regeling ervan is in vele opzichten gelijk aan die in de Ondernemersovereenkomstenwet.

Een veel belangrijker instrument van kartelpolitiek is sinds 1945 geweest de onverbindendverklaring van mededingingsregelingen, eveneens geregeld in de wet E.M. De minister kan een kartelovereenkomst geheel of gedeeltelijk onverbindend verklaren wanneer de overeenkomst naar zijn oordeel in strijd is met het algemeen belang. De onverbindendverklaring heeft niet tot gevolg het verbod van het marktgedrag dat door het betreffende kartel werd voorgeschreven. Door de onverbindendverklaring wordt slechts de verplichting hiertoe opgeheven. Dit is de interpretatie door Mulder en Mok van het moeilijke artikel 22 lid 1 van de wet E.M., een interpretatie waarbij wij ons graag aansluiten, omdat het betreffende artikel anders niet hanteerbaar is, dus: 'de werking van de onverbindendverklaring is negatief; zij heft verplichtingen op, maar schrijft geen gedragsregels voor.' ¹¹ Dit laatste is wel mogelijk d.m.v. de hieronder genoemde aanwijzing aan economische machtsposities. Deze is nl. ook een middel om zo nodig kracht bij te zetten aan de onverbindendverklaring van een kartel.

Uiteraard is in de wet E.M. ook de regeling opgenomen voor schorsing van kartels zoals die in 1951 d.m.v. de wet Schorsing Bedrijfsregelingen aan het Kartelbesluit was toegevoegd ¹².

Nieuw voor de Nederlandse kartelwetgeving is de in de wet E.M. op-

10. Memorie van Toelichting. Wet economische mededinging. Zitting 1953-1954, 3295, blz. 9, 2e kolom.

11. A. Mulder en M. R. Mok, *Kartelrecht*. Alphen a/d Rijn 1962, blz. 113.

12. Zie pag. 43.

genomen mogelijkheid tot generieke onverbindendverklaring: onverbindendverklaring van bepalingen in mededingingsregelingen van een bepaalde aard of strekking, van een bepaald genus. De generieke onverbindendverklaring is niet gericht tot een bepaald kartel of groep van kartels. Het is een maatregel waarbij een norm wordt vastgelegd, die een bepaald soort mededingingsregelingen juridisch onmogelijk maakt. Voorzover die regelingen bestaan verliezen ze na de generieke onverbindendverklaring hun rechtkracht, voorzover ze niet bestaan is het verboden ze tot stand te brengen.

Een ander instrument voor het uitvoeren van haar mededingingsbeleid heeft de overheid in de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen aan een economische machtspositie. De Minister kan de volgende aanwijzingen geven:

1. opleggen van de verplichting aan bij de machtspositie betrokkenen zich te onthouden van zekere gedragingen (van belang i.v.m. boycot-acties);
2. opleggen van een leveringsplicht;
3. voorschriften m.b.t. de prijs van bepaalde goederen en diensten;
4. voorschriften m.b.t. leverings- en betalingsvoorwaarden.

Analoog aan de mogelijkheid kartelregelingen te schorsen bestaat tevens de mogelijkheid voorlopige aanwijzingen te geven aan economische machtsposities. Door Mulder en Mok is opgemerkt dat de aanwijzing alle elementen in zich draagt om zich te ontwikkelen tot een der belangrijkste middelen tot het voeren van het mededingingsbeleid ¹³.

Naast onverbindend verklaring, schorsing en aanwijzing kent de wet E.M. als maatregel tegen kartels en economische machtsposities nog de mogelijkheid om gegevens omtrent het kartel of de economische machtspositie openbaar te maken. Een publikatie-beschikking wordt bekend gemaakt in de Nederlandse Staatscourant, zoals trouwens met vrijwel alle beschikkingen krachtens de wet E.M. het geval is. Bij de voorbereiding van de wet heeft men van het wapen van de publikatie ook hoge verwachtingen gehad. Aan deze verwachtingen is tot heden niet voldaan: publikatie van gegevens is nooit toegepast.

Evenals onder werking van de Ondernemersovereenkomstenwet en onder werking van het Kartelbesluit na de oorlog bestaat, op basis van de wet E.M., een commissie die de regering adviseert inzake het mededingingsbeleid, de Commissie Economische Mededinging. De Commissie be-

13. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 154.

staat uit deskundigen en personen die het vertrouwen van het georganiseerde bedrijfsleven genieten. De minister is verplicht het advies van de Commissie in te winnen, vóórdat hij maatregelen treft als in het voorafgaande bedoeld (dus: onverbindend verklaring, generieke onverbindend-verklaring, aanwijzing, enz.). Een adviesaanvraag wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Belanghebbenden kunnen dan de Commissie schriftelijk verzoeken om te worden gehoord. Bovendien moet de Commissie de betreffende P.B.O.-organen horen en bij ontstentenis daarvan de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties. Bij de parlementaire behandeling van de wet E.M. is herhaaldelijk bepleit dat de adviezen van de Commissie E.M. openbaar zouden zijn. De regering heeft dit standvastig geweigerd; de adviezen van de Commissie aan de minister zijn geheim (zie ook blz. 121).

Jaarlijks dient verslag te worden uitgebracht aan de Staten Generaal over toepassing van de wet E.M. Dit voorschrift wil de parlementaire controle op het mededingingsbeleid vergemakkelijken.

Uitvoering van de wet E.M. berust primair bij de Minister van Economische Zaken. Medebetrokken is de minister 'wie de zaak mede aangaat'. Maatregelen tegen kartels in b.v. de geneesmiddelen-branche dienen dus te worden getroffen in overleg met de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

De wet Economische Mededinging, waarvan de inhoud in het voorafgaande is samengevat, kan worden gekarakteriseerd als misbruikwetgeving. Kartelvorming en economische machtsposities zijn in beginsel toegestaan. Eerst wanneer de minister hen in strijd acht met het algemeen belang, zijn ze verboden. Een geheel ander systeem is dat van de verbodswetgeving. Dan is kartel- en monopolievorming in principe verboden. Het Amerikaanse systeem wordt hierdoor gekenmerkt. Overigens zou het karakter van het Nederlandse stelsel kunnen veranderen door een veelvuldig gebruik van het middel van de generieke onverbindendverklaring. Hierdoor is nl. het verbodsbeginsel in het Nederlandse mededingingsbeleid geïntroduceerd. We zouden daardoor nu al beter kunnen spreken van een verscherpte misbruikwetgeving.

Het gevoerde beleid

Van het in Nederland op basis van de wet E.M. gevoerde mededingingsbeleid kan men kennis nemen uit de jaarlijkse verslagen over de toepassing van de wet E.M. aan de Staten Generaal. In de verslagen wordt verwezen naar de publikaties in de Staatscourant van de diverse beslissingen op

grond van de wet. In het verslag over het jaar 1960 is een overzicht opgenomen van alle beslissingen op grond van het Kartelbesluit, de wet Schorsing Bedrijfsregelingen en de wet E.M. in de periode t/m 1960. In de Staatscourant worden niet alleen de ministeriële beschikkingen (omtrent onverbindendverklaring, aanwijzingen e.a.) met motivering opgenomen, tevens worden daarin (vaak uitvoerige) eindmededelingen gepubliceerd over kartelprocedures die niet hebben geleid tot een formele maatregel, meestal omdat het kartel bereid was aan de bezwaren van de overheid tegemoet te komen.

Onverbindendverklaring krachtens het Kartelbesluit heeft dertien maal plaatsgevonden. De onverbindendverklaringen hadden o.m. betrekking op het Centraal Bureau voor de Rijwielhandel, de Haarden en Kachelregeling (in beide gevallen werden bepalingen die toetreding van coöperaties onmogelijk maakten onverbindend verklaard), het boekhandelskartel (onverbindendverklaring van bepalingen die de toelating van warenhuizen verhinderden) en het radiokartel ('een geheel van uitermate stringente markt-toelatings- en marktgedragsregelingen'). Onverbindendverklaring krachtens de wet E.M. kwam tot nu toe slechts een keer voor.

Generieke onverbindendverklaring is pas mogelijk sinds het in werking treden van de wet E.M. (november 1958). Deze maatregel is tot heden tweemaal toegepast: t.a.v. de disciplinaire kartelrechtspraak (een verbod van bepalingen die niet stroken met een behoorlijke rechtsgang) en t.a.v. de collectieve verticale prijsbinding. De Commissie Economische Mededinging heeft advies uitgebracht over 'een generieke' m.b.t. toelatingsregelingen; een maatregel is nog niet genomen.

Het instrument van de aanwijzing aan economische machtsposities heeft tot heden niet de betekenis gehad die o.m. Mulder en Mok ervan verwachtten. Er is in 1957 een aanwijzing gegeven aan melkstandaardisatiebedrijven in Amsterdam en Utrecht om flessenmelk te leveren aan kruideniers ter plaatse. Deze aanwijzing was nog gebaseerd op het Kartelbesluit. In 1960 is een voorlopige aanwijzing gegeven aan Haarlemse bakkers, waarbij minimumprijzen voor een aantal broodsoorten werden voorgeschreven¹⁴. In 1961 was het nodig aan sigarenfabrikanten de verplichting op te leggen tot levering aan een levensmiddelen-grossier, aangesloten

14. Volgens Mok was hier geen economische machtspositie aanwezig. Onder de dekmantel van een voorlopige aanwijzing is aan de Haarlemse bakkers in feite een dwangkartel opgelegd. Het opleggen van een dwangkartel was mogelijk onder het Kartelbesluit, maar deze mogelijkheid is opzettelijk niet overgenomen in de wet E.M. Zie: M. R. Mok, Kartelbeleid in de afgelopen jaren, *Sociaal Economische Wetgeving/Nederland*, jrg. 9 (1961), blz. 272.

bij een vrijwillig filiaalbedrijf. De hier vermelde aanwijzingen aan economische machtsposities waren niet gericht tegen marktbeheersende ondernemingen of formele kartelovereenkomsten, maar tegen onderling afgestemde feitelijke gedragingen van een aantal ondernemingen die ieder op zich weinig hadden te betekenen, maar die tezamen een 'kartel de facto' ¹⁵ vormden.

Slechts eenmaal is een (voorlopige) aanwijzing gericht tot een door één onderneming ingenomen machtspositie ¹⁶. In het voorjaar van 1968 werd aan een broodfabriek in het westen van het land de plicht opgelegd te leveren aan een grootwinkelbedrijf onder dezelfde voorwaarden die beide eerder waren overeengekomen. De broodfabriek had de levering gestaakt om het grootwinkelbedrijf te dwingen het brood tegen de gangbare (hogere) prijs aan de consument te verkopen.

Er kan voor de overheid tweeërlei aanleiding zijn om tegen kartels of economische machtsposities op te treden:

1. een klacht die bij het ministerie binnenkomt van een deelnemer aan het kartel of buitenstaander;
2. een onderzoek wat het ministerie zelf heeft ingesteld aan de hand van de gegevens van het kartelregister.

Men dient de activiteit van de overheid op het terrein van de mededingingspolitiek niet alleen af te meten aan wat er aan ministeriële beschikkingen en eindmededelingen in de Nederlandse Staatscourant komt. Niet alle bezwaren tegen kartels en economische machtsposities leiden tot een procedure. Integendeel, veelal is het bedrijfsleven in het vooroverleg met ambtenaren van het ministerie reeds bereid de gewenste wijzigingen in de mededingingsregelingen aan te brengen. Men laat het niet graag komen tot een onverbindendverklaring of andere maatregel. Men wil zelfs een advies-aanvraag van de minister bij de Commissie Economische Mededinging vermijden, aangezien een dergelijke advies-aanvraag in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Op aandringen van de Vaste Commissie voor Economische Zaken uit de Tweede Kamer, worden de laatste jaren in het verslag over de toepassing van de wet meer gegevens vermeld over dit informele kartelbeleid.

In een artikel over het kartelbeleid tijdens het bewind van het kabinet

15. W. L. Snijders, Het kartelbeleid van begin 1957 tot het inwerking treden van de Wet Economische Mededinging, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 7 (1959), blz. 255.

16. Zie: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. XVI (1968), blz. 70-76.

De Quay constateert Mok dat er tekenen zijn die wijzen op een verzachting van het kartelbeleid in Nederland. 'Dit geldt vooral voor het gebied van de casuïstische maatregelen tegen kartels, waar vergelijking met het verleden ook het best mogelijk is; zowel het aantal maatregelen als de scherpheid daarvan was in de besproken periode geringer dan vroeger. Maar ook op het gebied van het beleid inzake machtsposities en van de generieke maatregelen tegen kartels, was een krachtiger aanpak zeker denkbaar geweest.' ¹⁷ Mok wijst erop dat dit uitsluitend slaat op de betrokken periode. Aan de hand van de laatste jaarlijkse verslagen over de toepassing van de Wet economische mededinging zijn wij geneigd vast te stellen dat Mok's oordeel ook geldt voor de periode na 1963. In Mok's speculaties over de achtergronden die tot de geconstateerde ontwikkeling hebben kunnen leiden, spreekt ons het meest aan zijn opmerking dat het concurrentiebeleid tot 1959 in handen was van de Minister van Economische Zaken zelf, en dat dit daarna aan de Staatssecretaris van Economische Zaken was toevertrouwd, die tevens is belast met het middenstandsbeleid. 'Het tegelijkertijd dienen van het belang van de middenstand en van de economische mededinging is een opgave die de kiem van storingen in zich draagt.' ¹⁸ Vaak immers zijn kartels dragers en steunpunten juist van de middenstand.

Aan het slot van deze paragraaf over het mededingingsbeleid in Nederland moge nog worden vastgesteld dat, bij alles wat de overheid op dit terrein heeft gedaan, nauwelijks enige activiteit valt te bespeuren ten aanzien van de meest pregnante vorm van de economische machtspositie, de grote marktbeheersende onderneming.

In hetzelfde jaar 1958, waarin de wet E.M. in werking is getreden, is ook een begin gemaakt met de uitvoering van het E.E.G.-verdrag. Tussen de zes landen van de Europese Economische Gemeenschap verdwijnen binnen een tiental jaren de douanegrenzen en zal vrije in- en uitvoer van goederen en diensten kunnen plaatsvinden. De Nederlandse markt, waarop de wet E.M. voornamelijk is gericht – met name het begrip 'economische machtspositie' uit de wet is geheel beperkt tot de Nederlandse markt – zal verdwijnen en opgaan in de Euromarkt. Voor dat grotere economische geheel van de Euromarkt is een nieuw mededingingsbeleid ontworpen.

17. M. R. Mok, Het kartelbeleid tijdens het bewind van het kabinet De Quay, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 12 (1964), blz. 149.

18. M. R. Mok, t.a.p., blz. 152.

§ 2. DE E.E.G. EN ENKELE WESTEUROPESE LANDEN¹⁹*Europese Economische Gemeenschap*

De grondbepalingen voor het mededingingsbeleid in de Europese Economische Gemeenschap zijn te vinden in de artikelen 85 en 86 van het E.E.G.-verdrag. Alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen, die de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en er toe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst, zijn verboden (art. 85, lid 1). Al dergelijke afspraken en besluiten zijn van rechtswege nietig (art. 85 lid 2). Het verbod kan buiten toepassing worden verklaard voor overeenkomsten die bijdragen tot verbetering van de produktie of van de verdeling der produkten of van de technische of economische voortuitgang (art. 85, lid 3). Verboden is tevens dat ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of een wezenlijk deel daarvan (art. 86).

De artikelen 85 en 86 hebben het karakter van een raamwet. Door uitvoeringsverordeningen en rechtspraak zal een nadere inhoud gegeven moeten worden aan deze programmatische verdragsartikelen. Er zijn meerdere interpretaties mogelijk van de beide basiscriteria van artikel 85 lid 1, 'de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden' en 'verhinderend, beperking of vervalsing van de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt'. Een andere belangrijke vraag is, wanneer kan worden gesproken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt.

Niet alleen overeenkomsten en besluiten, ook onderling afgestemde feitelijke gedragingen zijn in beginsel verboden. Tot dit vormloos parallelle marktgedrag kunnen worden gerekend het gentlemen's agreement, adviesprijzen en het z.g. price-leadership.

Artikel 85 noemt een aantal voorbeelden van concurrentiebeperking: o.m. het prijs- en conditie-kartel, produktiebeperking, marktverdeling, prijsdiscriminatie en koppelverkoop. In artikel 86 worden soortgelijke voorbeelden genoemd van misbruik van machtspositie. Opvallend is dat de marktverdeling daarbij niet voorkomt, ofschoon toch ook in de aanhef van art. 86 sprake is van 'een of meer ondernemingen'. Opvallend is

19. Voor het schrijven van deze en de volgende paragraaf is uitvoerig gebruik gemaakt van de *Guide to Legislation on Restrictive Business Practices* (5-delige losbladige uitgave van de O.E.C.D.) Parijs 1964 en van het *Internationales Handbuch der Kartellpolitik*, hrsg. von G. Jahn und K. Junckerstorff, Berlin 1958.

tevens dat boycot en weigering tot levering niet als voorbeeld zijn genoemd. De weinige maatregelen die in Nederland t.a.v. economische machtsposities zijn genomen berustten juist op machtsmisbruik van dit soort.

Volgens artikel 2 van de in 1962 van kracht geworden verordening nr. 17 van de Raad (Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag) kan de E.E.G.-Commissie op verzoek een negatief attest afgeven. In een dergelijke negatieve verklaring stelt de Commissie vast dat op grond van de gegevens die haar bekend zijn, voor haar geen aanleiding bestaat tegen bepaalde afspraken of gedragingen op te treden krachtens art. 85 lid 1 of art. 86 van het Verdrag. Een dergelijke verklaring heeft geen juridisch bindende kracht, maar is alleen een officiële meningsuiting van de Commissie van overigens zeer reële betekenis.

Volgens art. 3 van de Verordening nr. 17 kan de Commissie op verzoek (van lid-staten of degenen die een redelijk belang erbij hebben) of ambtshalve een inbreuk op art. 85 of 86 vaststellen en de betreffende ondernemingen bij beschikking verplichten aan de vastgestelde inbreuk een einde te maken. Alvorens zo'n beschikking te nemen kan de Commissie aan de betrokken ondernemingen aanbevelingen doen omtrent de wijze waarop de inbreuk kan worden beëindigd.

Volgens art. 85, derde lid kan het verbod van art. 85, lid 1 buiten toepassing worden verklaard. De Commissie kan ontheffing verlenen van het verbod van art. 85 lid 1 door middel van een z.g. autorisatie-beschikking. Met het derde lid van art. 85 kan het eigenlijke kartelbeleid worden gevoerd. Er zijn een viertal cumulatief gestelde voorwaarden voor het autoriseren van een mededingingsregeling: 1. de regeling moet nuttig zijn in algemeen economische zin (volgens de verdragstekst: 'bijdragen tot verbetering van de produktie of van de verdeling der produkten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang'). 2. de afnemers moeten delen in de voordelen van de regeling. 3. de beperking van de mededinging mag niet verder gaan dan voor het bereiken van de doelstelling nodig is. 4. er moet steeds een minimum aan concurrentie in het betreffende produkt overblijven. De voorwaarden 1 en 2 hebben een positief, de voorwaarden 3 en 4 een negatief karakter. Marktverdelingsregelingen en exclusief verkeersregelingen zullen volgens Mulder en Mok doorgaans geen kans hebben op toelating krachtens art. 85 lid 3. Wel bepaalde rationalisatieregelingen, licentie-overeenkomsten en de meeste conditie-regelingen. 'Voor vele andere soorten kartels dient voorlopig afgewacht te worden in welke richting het beleid zal voeren. Voor een aanzienlijk deel zal

dit een kwestie van economische filosofie zijn.' ²⁰

Misbruik van economische machtspositie is het onderwerp van art. 86 van het Verdrag. Er is reeds op gewezen dat niet is vastgesteld wanneer er sprake is van een machtspositie. Wat met misbruik is bedoeld, daarvoor geeft de verdragtekst een viertal voorbeelden: *a* het opleggen van onbillijke prijzen of andere condities, *b* het beperken van de produktie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers, *c* discriminatie in handelsvoorwaarden, *d* koppelverkoop. Het is dus geen limitatieve opsomming, zoals wel in de Duitse en Franse mededingingswetgeving voorkomt. Spengler wijst erop dat voorbeeld *a* in de Duitse wetgeving voorkomt en de voorbeelden *c* en *d* zowel in de Duitse als in de Franse wetgeving. Van 'het beperken van de produktie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers' wordt in de wetteksten van de lid-staten over misbruik van economische machtspositie niet gesproken ²¹. In de mededingingswetgeving van Nederland en België wordt misbruik van economische machtspositie slechts met een algemene formulering aangeduid.

Voor de E.E.G. geldt een verbod van misbruik van een machtspositie, zonder meer. In Nederland is dat niet het geval. Daar kan de Minister van economische zaken aanwijzingen geven of gegevens publiceren, wanneer naar zijn oordeel misbruik van economische machtspositie zich voordoet. In de E.E.G.-wetgeving is geen sprake van aanwijzingen, zoals die in de wet E.M. worden opgesomd. De Commissie kan slechts een inbreuk vaststellen op art. 86 van het Verdrag en de ondernemingen verplichten aan de inbreuk een einde te maken (art. 3 van verordening nr. 17).

Het bestaan van een machtspositie (hier in de betekenis van 'marktbeheersende onderneming'), noch de vorming ervan, is als zodanig verboden. Het aangaan van fusies behoeft geen toestemming van de E.E.G.-Commissie en zal in het algemeen ook niet leiden tot inmenging van de zijde van de E.E.G.-autoriteiten. H. W. de Jong meent dat dit welwillende standpunt tegenover fusies op de duur onjuist kan blijken te zijn. 'Even if the Commission's position, that further concentrations are desirable, be granted, adequate defences should be made available in case the tide swings too far' ²².

In een memorandum van de E.E.G.-Commissie is wel gesteld dat een

20. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 221.

21. A. Spengler, *Das marktbeherrschende Unternehmen im E.W.G.-Vertrag. Wirtschaft und Wettbewerb*, jrg. 11 (1961), blz. 521.

22. H. W. de Jong, *Concentration in the common market. Common Market Law Review*, vol. IV (1966), blz. 175.

concentratie van ondernemingen die zich concretiseert door monopolievorming op een markt, behandeld moet worden als het misbruik maken van een machtspositie in de zin van art. 86²³. Deze stellingname is door Van der Grinten²⁴ en Degenkamp²⁵ o.i. ten onrechte bestreden. Van misbruik maken is volgens de Commissie immers sprake (dit in overeenstemming met wat wij onder misbruik willen verstaan, zie pag. 34) wanneer het gedrag van de onderneming met het oog op de in het E.E.G.-verdrag neergelegde doelstellingen een onjuist gedrag blijkt te zijn. Het E.E.G.-verdrag nu stelt een mededingingsregime voorop en wanneer concentraties de mededinging volledig elimineren maken ze dus misbruik van hun machtspositie.

Geconstateerd kan worden dat kartels in de Euromarkt strenger worden behandeld dan marktbeheersende ondernemingen. B.v. is het voor ondernemingen verboden een prijskartel aan te gaan. Gaan dezelfde ondernemingen over tot fusie dan kunnen zij ongehinderd tot dezelfde prijsvaststelling komen. Eerst als kan worden aangetoond dat deze prijs onbillijk is, is er misbruik van economische machtspositie. Deze ongelijkheid in behandeling kan volgens Mulder en Mok waarschijnlijk voor een aanzienlijk deel worden verklaard uit de niet zeer positieve ervaringen die met de toepassing van de anti-concentratiebepalingen van het E.G.K.S.-verdrag zijn opgedaan, en uit het feit dat het gevaar voor werkelijke monopolievorming op een zo grote markt als die van de E.E.G. in de meeste bedrijfstakken niet al te sterk is²⁶. Hieraan zou kunnen worden toegevoegd dat fusie eerder leidt tot integratie en rationalisatie van het productieproces en daarmee tot kostendaling. Kartels vertonen vaak conserverende eigenschappen. 'Een fusie leidt dikwijls tot – heeft dit zelfs meestal tot doel – een afstoting van minder rendabele, minder efficiënte bedrijfsonderdelen.' 'Aan de meeste kartels is een restrictief karakter eigen. Ook het slecht renderende bedrijf moet in stand worden gehouden.'²⁷

Overigens kan in principe voor alle kartels autorisatie worden aangevraagd op grond van art. 85 lid 3. Baardman wijst hierop en vergelijkt dit

23. *Het vraagstuk van de concentraties in de Gemeenschappelijke markt.* E.E.G.-studies, Serie concurrentie nr. 3, Brussel 1966, blz. 26.

24. W. C. L. van der Grinten, Concentraties in de gemeenschappelijke markt. *Sociaal-economische Wetgeving*, jrg. 14 (1966), blz. 418.

25. J. Th. Degenkamp, Enige opmerkingen over volkomen en onvolkomen concentratie van ondernemingen in het sociaal-economisch recht. *Sociaal-economische Wetgeving*, jrg. 15 (1967), blz. 504.

26. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 234.

27. J. Zijlstra en B. Goudzwaard, *Economische politiek en concurrentieproblematiek in de E.E.G. en de lid-staten*, Brussel 1966, blz. 54.

E.E.G.-systeem met dat van de E.G.K.S. en de U.S.A. In de E.G.K.S. kunnen alleen specialisatie-overeenkomsten en overeenkomsten tot gemeenschappelijke aan- en verkoop geautoriseerd worden. In de U.S.A. zijn bepaalde typen van kartels 'per se violations' van de anti-trustwetten, waardoor ze onder geen enkele omstandigheid geldig kunnen zijn ²⁸.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat het mededingingsbeleid in de E.E.G., zover het zich thans laat aanzien, minder scherp is dan in de U.S.A., maar wel scherper dan b.v. in Nederland. Verloren van Themaat heeft hiervoor een verklaringsgrond gegeven ²⁹. In Nederland is de invoer ruim 40% van het bruto nationaal produkt. In de E.E.G. is dit percentage ruim 10%, als men alleen rekening houdt met de handel met derde landen. In de U.S.A. is de betekenis van de invoer voor de concurrentie nog veel geringer. Het verschil in economische structuur, in casu de verschillende import-quoten, maakt het aannemelijk dat in de E.E.G. een scherper mededingingsbeleid gevolgd wordt dan in Nederland, maar eventueel een minder scherp beleid dan in de U.S.A.

Het eigenlijke kartelbeleid, het nemen van maatregelen t.a.v. afzonderlijke kartels en economische machtsposities, was in 1965 in de E.E.G. nog nauwelijks op gang gekomen. De eerste vijf jaren vanaf 1958 zijn gebruikt om de Europese wetgeving tot stand te brengen die nodig was voor de praktische toepassing van de artikelen 85 en 86. Deze wetgeving omvatte in 1965 10 verordeningen. Eerst daarna zijn een aantal procedures ingeleid. Alle belangrijke vormen van mededingingsbeperkingen werden daarbij in aanmerking genomen om binnen enkele jaren een ruime beschikingspraktijk te doen ontstaan die door haar duidelijkheid de rechtszekerheid bevordert.

Het kartelbeleid in de E.E.G. heeft een eigen originele, materiële doelstelling die met name uit de artikelen 2 en 3 van het E.E.G.-verdrag kan worden afgeleid. De doelstelling is niet uit vergelijking van de nationale kartelwetgevingen tot stand gekomen. Het kartelrecht van de E.E.G. is voor het bedrijfsleven in de zes lidstaten overwegend nieuw. Het sluit zelfs niet aan op de juridische en economisch-politieke tradities van de meeste landen ³⁰. Italië en Luxemburg hadden in het geheel geen kartel-

28. B. Baardman, De buitentoepassingverklaring; de groepsgewijze ontheffing, in: *Europees kartelrecht* Deventer 1965, blz. 93.

29. P. Verloren van Themaat, Mededinging, monopolie, kartels in de E.E.G., in: *Economie*, jrg. 27 (1962-1963), blz. 545.

30. W. L. Snijders, De ontwikkeling van het Nederlandse kartelrecht en zijn verhouding tot de kartelbepalingen van het E.E.G.-verdrag, in: *Economie*, jrg. 30 (1965-1966), blz. 451.

wetgeving. België heeft pas sinds 1960 een wet, die evenals de Nederlandse gebaseerd is op het misbruikprincipe. De kartelwetgeving van Duitsland en Frankrijk is op het verbodsprincipe gebaseerd, maar zij lijkt minder streng dan de kartelwetgeving van de E.E.G.

Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

Naast het E.E.G.-kartelbeleid verdient het mededingingsbeleid in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal enige aandacht. De conceptie van het mededingingsbeleid in het E.G.K.S.-verdrag is een andere dan die in het E.E.G.-verdrag. De kartelbepalingen van het E.G.K.S.-verdrag (artikel 65 over kartels en artikel 66 over concentratie) zijn afgestemd op een specifieke markt in twee sectoren van de zware industrie, die een oligopolistisch karakter heeft. In de betreffende artikelen wordt niet gesproken over 'handel tussen de lid-staten', de markt van het E.G.K.S.-verdrag wordt als één en ondeelbaar gezien. Wel zijn in de artikelen 65 en 66 de richtlijnen voor het mededingingsbeleid meer gepreciseerd, de tekst ervan is veel uitvoeriger dan die van de overeenkomstige artikelen 85 en 86 van het E.E.G.-verdrag.

Een belangrijk verschilpunt met de E.E.G. is dat concentratie van ondernemingen de goedkeuring behoeft van de Hoge Autoriteit in de E.G.K.S. Niet alleen voor kartels, ook voor concentraties moet autorisatie worden gevraagd. Dit is een strenge bepaling die weinig voorkomt. Zelfs in de Amerikaanse anti-trust-politiek, die bij het totstandkomen van het E.G.K.S.-verdrag model heeft gestaan, kent men niet de eis van voorafgaande goedkeuring voor concentraties. Tot 31 december 1967 werden 255 aanvragen voor concentratie aan de Hoge Autoriteit voorgelegd. Van 218 aanvragen was op dezelfde datum de procedure afgesloten³¹. Geen enkele aanvraag is afgewezen.

Inmiddels heeft een fusie van de executieven van E.E.G., E.G.K.S. en Euratom plaatsgevonden. In de toekomst zullen ook de verdragen zelf worden samengevoegd. Er wordt reeds gewerkt aan de problemen die een harmonisatie van de concurrentieregels van de verschillende Verdragen met zich brengt. Aangaande het al of niet opnemen van de eis van goedkeuring voor concentraties in de nieuwe regeling heeft de Heer Linthorst Homan, lid van de Hoge Autoriteit van de E.G.K.S., in 1965 in het Europese Parlement opgemerkt: 'Ik krijg de voorlopige – maar zéér voor-

31. *Eerste Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschappen 1967*. Brussel-Luxemburg, febr. 1968, tabel 3, blz. 55.

lopige – indruk dat als opinie bij ons heerst dat enerzijds een controle achteraf niet voldoende is, anderzijds een eis van prealabele autorisatie voor álle concentraties wat ver zou gaan en dat een praktische tussenoplossing gewenst en mogelijk is.’³²

West-Duitsland

De kartelgeschiedenis van Duitsland is een rijke bron van ervaringen voor het mededingingsbeleid. Duitsland heeft in de loop van de geschiedenis minstens drie vormen van kartelpolitiek gekend: een misbruikstelsel tijdens het van kracht zijn van de Kartelverordening van 1923, een strikt kartelverbod in de jaren na de Tweede Wereldoorlog en een verbodswetgeving met gespecificeerde uitzonderingsmogelijkheden sedert de nieuwe wet van 1958.

Kort na de Tweede Wereldoorlog is door de bezettingsautoriteiten in West-Duitsland een deconcentratieproces doorgevoerd waardoor in hoofdzaak de kolen- en staalindustrie, de I.G.-Farbenindustrie en de grootbanken werden getroffen. Ten tijde van de wederinvoering van de Duitse soevereiniteit vond weer opnieuw een ineenvlechting plaats van de vroegere concerns, ‘aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit’, volgens Max Metzner³³.

Zelfs in de periode kort na de oorlog toen West-Duitsland een volledig kartelverbod heeft gekend, werden goed georganiseerde en effectieve kartels nauwelijks aangetast door het beleid van de autoriteiten³⁴. Ze ontlieden het verbod zonder in strijd te zijn met de wet en bereikten hetzelfde economische resultaat met andere middelen. Men wist zijn doel te bereiken zonder een formeel-juridische overeenkomst, of wanneer zo’n overeenkomst wel bestond, zonder de naleving ervan in rechte af te dwingen.

In 1958 is in West-Duitsland in werking getreden ‘Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen’. Aan het in werking treden van deze wet is evenals in Nederland een jarenlange parlementaire behandeling voorafgegaan. De wet is gebaseerd op het verbodsprincipe, maar is door de parlementaire behandeling zodanig beïnvloed, dat voor een aantal in de wet nauwkeurig omschreven casusposities een misbruikregeling geldt. De

32. J. Linthorst Homan, Het belang van de regelen voor concurrentie in het economisch beleid der E.G.K.S., in: *Bulletin van Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal*, Hoge Autoriteit, no. 57, blz. 18.

33. M. Metzner, Die Kartellpolitik in Deutschland, in: *Internationales Handbuch der Kartellpolitik*, 1958, blz. 118.

34. Fritz Voigt: German experience with cartels. In: *Competition, cartels and their regulation*. Ed. J. P. Miller, Amsterdam 1962, blz. 203.

basisfilosofie van de wet berust op de economische theorieën van de zg. Freiburger Schule. Hiertoe behoren neo-liberale economen als Walter Eucken en Franz Böhm. In de gedachtengang van de Freiburger Schule gold de volledige mededinging als een na te streven ideaal. Het aantal deelnemers aan de markt moest zo groot zijn, dat de individuele ondernemer geen invloed kan uitoefenen op de prijs. Men verlangde van de staat een actieve politiek om de vorming van economische machtsposities te voorkomen. De tegenstanders van deze neo-liberale economen richtten zich tegen hun abstracte modeldenken. Zij wilden het beleid baseren op de economische werkelijkheid en niet op geconstrueerde modellen. Zij verlangden dat de overheid kartelvorming in het algemeen zou toestaan, en daarnaast een administratieve supervisie zou uitoefenen en een strenge controle op misbruik. De uiteindelijke vormgeving van de nieuwe Duitse kartelwet is behalve door de opvattingen van de neo-liberale economen mede beïnvloed door de opvattingen van de overwegend kartelgezinde industrie.

De 'Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (G.W.B.)' gaat er van uit dat kartels in het algemeen onverbindend zijn (artikel 1). In de wet worden op deze regel vervolgens enige uitzonderingen gemaakt, nl. voor conditie-kartels, rabatkartels, kartels voor het ondersteunen van specialisatie en standaardisatie, exportkartels, kartels die nodig zijn voor een structurele aanpassing en importkartels. De laatste drie typen kartels behoeven voor hun geldigheid uitdrukkelijke goedkeuring van de kartelautoriteiten (Erlaubnisverfahren), de andere moeten worden opgenomen in het kartelregister en zijn dan geldig, tenzij de kartelautoriteiten binnen een bepaalde termijn bezwaren maken (Widerspruchsverfahren).

De kartelautoriteiten kunnen maatregelen treffen tegen marktbeheersende ondernemingen, wanneer deze van hun positie op de markt misbruik maken. Marktbeheersend is een onderneming die voor haar producten of diensten geen concurrenten heeft of niet aan reële concurrentie blootstaat. Enkele ondernemingen tezamen kunnen ook marktbeheersend zijn als tussen hen geen reële concurrentie bestaat.

Concentratie van ondernemingen behoeft in Duitsland geen voorafgaande goedkeuring van de kartelautoriteiten. In het oorspronkelijke ontwerp voor de G.W.B. was deze eis wel gesteld, althans wanneer het marktaandeel van de betrokken ondernemingen tezamen meer dan 20% zou zijn. De regering is er niet in geslaagd deze passage van het wetsontwerp door het parlement te halen. Thans vereist de wet alleen dat een concentratie (fusie) van ondernemingen wordt aangemeld bij de kartelautori-

teiten, wanneer de combinatie meer dan 20% van de markt verzorgt.

Wanneer hierboven sprake is van de kartelautoriteiten dan is voor West-Duitsland bedoeld het Bundeskartellamt. Dit instituut, gevestigd in Berlijn, is belast met de uitvoering van de G.W.B. Het Bundeskartellamt staat los van het Ministerie van Economische Zaken. Dit instituut voert het mededingingsbeleid en niet de minister, zoals b.v. in Nederland en Frankrijk.

Volgens Fritz Voigt is het Bundeskartellamt te veel bezig met onbelangrijke mededingingsregelingen als conditiekartels en verticale prijsbinding (moet in West-Duitsland worden aangemeld voor merkartikelen; individuele verticale prijsbinding voor niet-merkartikelen en collectieve verticale prijsbinding is verboden). Aan een beleid t.a.v. de veel belangrijker concentratie-beweging en de concurrentiebeperkingen die worden veroorzaakt door de grote machtsconcentraties, komt het niet toe. Uniform marktgedrag komt voor in de bedrijfstakken waar vroeger effectieve en sterke kartels bestonden, ook nu de overeenkomsten er niet meer zijn. 'The new law prohibiting such explicit agreements and the activities of the Cartel Office have little impact on the market behavior and parameters of action of business firms in those sections of the economy which are characterized by constantly narrowing competitive conditions.'³⁵

Frankrijk

Vergeleken met Duitsland heeft Frankrijk nauwelijks enige traditie m.b.t. het mededingingsbeleid. Grof en opvallend misbruik van economische machtsposities kon steeds gestraft worden op basis van artikel 419 van de Code Penal. In de nieuwe versie, na de wijziging van 1926, heeft het artikel tot doel het functioneren van het marktmechanisme te beveiligen. Sinds 1926 zijn in Frankrijk meerdere pogingen ondernomen om tot een effectieve wetgeving t.a.v. concurrentie-beperkende praktijken te komen. Pas in 1953 is een regering erin geslaagd van het parlement volmacht te krijgen voor het nemen van maatregelen ter handhaving van de vrije mededinging in de Franse economie. Bij decreet heeft de regering uitvoering gegeven aan deze volmacht: vier bepalingen werden ingevoegd in de Prijsordonnantie nr. 45 - 1483 van 30 juni 1945, vier bepalingen die betrekking hebben op kartelafspraken en/of een aantal andere met name genoemde concurrentie beperkende praktijken.

Verloren van Themaat heeft het Franse stelsel getypeerd als een verbodstelsel, gemitigeerd door een gecodificeerde 'rule of reason' (in ver-

35. Fritz Voigt, t.a.p., blz. 199.

gelijking tot de U.S.A. waar in de anti-trust politiek een 'rule of reason' van jurisprudentiële aard van grote betekenis is)³⁶. Er is een verbod van alle conventies, afspraken en onderling afgestemde gedragingen die ten doel hebben en als effect kunnen hebben dat de volledige werking van de concurrentie verhinderd wordt, doordat ze de verlaging van de kostprijs en of de verkoopprijs belemmeren of een kunstmatige prijsverhoging bevorderen. Bedoelde afspraken zijn rechte nietig (art. 59 bis). Van het verbod van art. 59 bis zijn uitgezonderd de afspraken en gedragingen, waarvan betrokkenen kunnen waarmaken, dat zij tot gevolg hebben de afzet te verbeteren of te vergroten, of dat zij de economische vooruitgang dienen door rationalisatie en specialisatie (art. 59 ter). De uitzonderingen van het verbod gelden dus zonder meer, het verbod behoeft niet buiten toepassing te worden verklaard, zoals in de E.E.G., conform art. 85 lid 3 van het E.E.G.-verdrag.

De Franse mededingingswetgeving heeft niet de omvang en de gedegenheid van b.v. de Duitse. Zij lijkt meer 'uit de losse hand geconcipteerd'³⁷. De voorbereiding was minder consciëntieus dan in Nederland en Duitsland. Dit heeft zich ook duidelijk gemanifesteerd in 1963, bij de invoering van het begrip economische machtspositie (*position dominante sur le marché intérieur*) in de Franse kartelbepalingen. Men wilde het interne Franse recht completeren met bepalingen die zich uitdrukkelijk richten tegen concurrentiebeperkende activiteiten van marktbeheersende ondernemingen om de nationale wetgeving aan te passen aan art. 86 van het E.E.G.-verdrag. Binnen de tijd van een maand werd het betreffende wetsvoorstel door de Nationale Vergadering aangenomen, door de Senaat verworpen en door de Nationale Vergadering weer in tweede lezing aangenomen. De betrokken vaste commissie had niet de gelegenheid om over bepaalde voorgestelde amendementen te vergaderen door gebrek aan tijd³⁸.

In het Franse mededingingsbeleid kent men, evenals in Nederland, een Commissie (*Commission technique des ententes et des positions dominantes*) die aan de Minister van Economische Zaken advies uitbrengt, waarna deze beslissingen kan nemen. De Commissie stelt een onderzoek in naar

36. P. Verloren van Themaat, Hoofddlijnen en doelstelling van de artikelen 85–90 van het E.E.G.-verdrag. Geschiedenis van de Verordening no. 17, in: *Europees Kartelrecht*, Deventer 1965, blz. 45.

37. Opmerking van prof. mr. W. L. Snijders tijdens post-doctorale cursus Europees Kartelrecht te Leiden in 1963/1964.

38. A. D. Ham, Wijziging in de Franse Kartelwetgeving. *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 13 (1965), blz. 280.

eventuele overtredingen van art. 59 bis en onderzoekt ook de gronden, die de kartellleden volgens art. 59 ter mogen aanvoeren om het bestaan van hun afspraken te rechtvaardigen. De Commissie heeft de bevoegdheid, anders dan de Commissie E.M. in Nederland, op eigen initiatief een zaak ter hand te nemen ³⁹. In het algemeen worden op basis van het advies van de Commissie de zaken met betrokkenen in der minne geregeld ⁴⁰.

De adviezen van de Commissie zijn niet geheim, zoals in Nederland wel het geval is. De adviezen worden met het jaarlijkse rapport van de beslissingen van de minister gepubliceerd. De betekenis hiervan wordt weer aangetast doordat men met de verslaggeving enkele jaren achterloopt. In mei 1965 was het laatst gepubliceerde verslag dat over 1962 ⁴¹.

België

De mededingingswetgeving in België is van nog latere datum dan die in Frankrijk. Eerst sinds 1960 is van kracht de Wet tot bescherming tegen het misbruik van economische machtspositie. Voordien heeft in België alleen bestaan een Koninklijk Besluit van 1935, volgens welk mededingingsregelingen voor een gehele bedrijfstak verbindend konden worden verklaard. Dit K.B. bestaat nog steeds en wordt zelfs nog toegepast.

De wet tot bescherming tegen misbruik van economische machtsposities van 1960 heeft slechts betrekking op het verschijnsel economische machtspositie. Hiertoe behoren de marktbeheersende onderneming, en verder kartels en gentlemen's agreements voorzover ze marktbeheersend zijn. De niet-marktbeheersende mededingingsregelingen vallen in Nederland wel onder de Wet economische mededinging. Mok heeft opgemerkt dat in Nederland de kartels waartegen is opgetreden feitelijk steeds marktbeheersend zijn geweest ⁴². De Belgische wet schept de mogelijkheid tegen misbruik van economische machtsposities op te treden. Deze opvatting is conform aan de Nederlandse en anders dan de E.E.G.-regeling, waar misbruik van economische machtspositie zonder meer is verboden (art. 86 E.E.G.-verdrag). Als toets voor het misbruik geldt in België evenals in Nederland het 'algemeen belang'.

Het onderzoek naar de eventuele aanwezigheid van machtsmisbruik

39. A. D. Ham, Kartelrecht en kartelbeleid in Frankrijk. *Sociaal Economische Wetgeving, Europa* 1960, blz. 162.

40. W. L. Snijders, Nationale Kartelwetgevingen, in: *Europees Kartelrecht*, Deventer 1965, blz. 37.

41. A. D. Ham, Wijziging in de Franse Kartelwetgeving, t.a.p., blz. 283.

42. M. R. Mok, Het nieuwe Belgische ontwerp Kartelwet. *Sociaal Economische Wetgeving*, 1960, blz. 46.

wordt ingesteld door een commissaris-verslaggever na een klacht van belanghebbenden of op verzoek van de Minister van Economische Zaken. Indien er aanleiding toe is kan de commissaris-verslaggever de zaak voorleggen aan de Raad voor Economische Geschillen. Dit college behandelt de zaak met gesloten deuren en hoort de betrokken partijen. Daarna brengt het een gemotiveerd advies uit aan de Minister van Economische Zaken. De vaststelling dat geen misbruik bestaat is bindend voor de minister. Bij de vaststelling dat er wel misbruik is, moet het advies van de Raad van Economische Geschillen vergezeld zijn van concrete aanbevelingen.

Kartelregistratie kent de Belgische wet niet. Als bezwaren tegen registratie werden in de Memorie van toelichting genoemd het hieraan verbonden omvangrijke administratieve werk en het feit dat men de belangrijkste afspraken toch geheim zou houden.

De Minister van Economische Zaken dient jaarlijks aan het parlement verslag uit te brengen over de toepassing van de wet. Tot heden heeft de wet geen toepassing gevonden. De Raad voor Economische Geschillen heeft nooit een advies uitgebracht. Men is niet verder gekomen dan een onderzoek van een commissaris-verslaggever.

Engeland

De mededingingswetgeving in Engeland heeft zich na de tweede wereldoorlog sterk ontwikkeld. Van 1948 is de Monopolies and Restrictive Practices Act, op basis waarvan onderzoek kon worden ingesteld en maatregelen konden worden genomen m.b.t. monopolioïde situaties. De belangrijkste wet is de Restrictive Trade Practices Act van 1956. Deze eist de registratie van alle kartels en toetsing van deze aan het algemeen belang door een speciaal rechtelijk college. Bij de Monopolies and Mergers Act van 1965 werd de mogelijkheid geschapen voor een intensiever beleid tegenover marktbeheersende ondernemingen en voor het controleren van fusies van ondernemingen.

Op basis van de Wet van 1948 is de Monopolies Commission werkzaam. De Commissie is een adviserend lichaam. Zij stelt een onderzoek in en brengt rapport uit wanneer de minister hierom heeft verzocht. De minister zal de Commissie pas een opdracht geven wanneer hij monopolioïde situaties aanwezig acht, die hierin bestaan dat tenminste een derde deel van het aanbod op een bepaalde markt in handen van één onderneming is. Wanneer de rapporten van de Monopolies Commission hiertoe aanleiding geven, kan de Minister eventueel tegen de onderzochte prak-

tijken een 'order' uitvaardigen, die door het parlement moet worden bekrachtigd. In de meeste gevallen kon een 'order' achterwege blijven, omdat betrokkenen zich conformeerden aan de aanbevelingen van de Commissie. Slechts voor de distributie van tandheelkundige artikelen en de handel in geïmporteerd hout zijn 'orders' uitgevaardigd, resp. in 1951 en 1960. De regering heeft ook vaak niets gedaan, al had de Commissie wel het nemen van maatregelen aanbevolen. 'Uiteraard hangt de bereidheid van de regering in zaken als de bestrijding van monopolistische situaties een actieve rol te spelen van haar algemene politieke opvattingen af en het is waarschijnlijk dat de huidige (Labour) regering hiertoe meer neiging vertoont.'⁴³

Krachtens de Wet van 1956 moeten alle mededingings-beperkende regelingen en afspraken worden aangemeld, ook die welke rehtens niet afdwingbaar zijn. Het kartelregister is in principe openbaar. Er is een 'Registrar of Restrictive Trading Agreements' die het register moet beheren en de geregistreerde kartels ter beoordeling moet voorleggen aan het 'Restrictive Practices Court'. De Registrar wordt door de Kroon benoemd en is geen verantwoording schuldig aan enig minister. Het onderzoek naar de mededingingsregelingen is een gerechtelijke procedure, niet een administratieve. Het Restrictive Practices Court toetst de kartels aan het algemeen belang en gaat er daarbij van uit dat een kartel in strijd is met het algemeen belang. Het kartel mag voor het Hof het tegendeel bewijzen. Het kartel kan bij zijn verdediging gebruik maken van een van de zeven rechtvaardigingsgronden die in de wet zijn opgesomd: noodzakelijkheid van de regeling om het publiek voor schade te behoeden, voordelen voor de afnemers uit de regeling voortvloeiend, noodzakelijkheid van de regeling als countervailing power, noodzakelijkheid om ernstige werkloosheid te voorkomen, noodzakelijkheid om ernstige teruggang in de export te voorkomen, noodzakelijkheid van de regeling voor het functioneren van een andere aanvaardbaar geachte mededingingsbeperking. Wanneer de voordelen van een kartelregeling niet opwegen tegen de nadelen voor afnemers of outsiders, zal het Hof de regeling nietig verklaren.

§ 3. DE VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA⁴⁴

Het mededingingsbeleid in de Verenigde Staten verdient hier om meer

43. N. Blok, Nieuwe en nieuwste wetgeving betreffende de economische mededinging in Engeland. *Tijdschrift voor Vennootschappen Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 9 (1966), blz. 51.

44. Zie voetnoot 19 aan het begin van § 2 van dit hoofdstuk.

redenen de aandacht. De Amerikaanse wetgeving op dit terrein mag voor het industriële tijdperk de oudste genoemd worden. In dit land is veelal een intensief mededingingsbeleid gevoerd. Men is daar al vanaf het begin van deze eeuw geconfronteerd met de problematiek van de 'big corporation', die pas later in onze omgeving op ruime schaal zich manifesteerde. Het overzien van de Amerikaanse 'anti-trustpolitiek' is van belang voor een beter begrip van wat op dit punt in de E.E.G. zich afspeelt en in de nabije toekomst zich gaat afspelen. De economische structuur van de Euromarkt vertoont veel overeenkomst met de Amerikaanse omstandigheden. In bepaalde mate heeft de Amerikaanse anti-trust-wetgeving model gestaan bij het ontwerpen van het E.E.G.-beleid.

Sherman Act, Clayton Act, Federal Trade Commission Act

In de Amerikaanse verkiezingsstrijd van 1888 hebben beide politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's gewezen op de gevaren die verscholen lagen in de ontwikkeling van het trust-wezen. Zij wensten dat een mogelijkheid werd geschapen voor de federale overheid om zo nodig in te grijpen. In 1889 is op naam van senator Sherman uit Ohio een wetsontwerp voor een federale antitrustwet ingediend, dat in 1890 werd aangenomen en ondertekend door president Harrison.

De Sherman Act verklaart onwettig elk contract, combinatie in de vorm van een trust of anderszins, of samenwerking, die de handel tussen de verschillende staten of met het buitenland beperken. Vervolgens verbiedt de wet het monopoliseren of de poging tot monopoliseren van de handel tussen de verschillende staten of met het buitenland. Later zijn aaneensluitingen met het doel om uitsluitend de export te bevorderen uitgezonderd van de bepalingen van de Sherman Act (Webb-Pomerene Act van 1918). Dergelijke aaneensluitingen mogen dan niet de handel binnen de Verenigde Staten beperken of de exporthandel van een binnenlandse concurrent beperken.

Naleving van de Sherman Act kan voor de rechter worden afgedwongen met behulp van een procedure, waarbij de rechter wordt gevraagd een bepaalde overtreding van de wet vast te stellen en te verbieden. Het initiatief tot een dergelijke procedure berust bij de Assistant Attorney General van de Antitrust Division van het Amerikaanse Departement van Justitie. Bovendien kan door hem een strafprocedure worden ingeleid. Een persoon of onderneming die schade heeft ondervonden van een overtreding van de Sherman Act kan een schadevergoeding eisen tot het drievoudige van de geleden schade.

In 1914 werd de Sherman Act aangevuld en verscherpt door de Clayton Act, terwijl in hetzelfde jaar door middel van de Federal Trade Commission Act een permanent orgaan in het leven werd geroepen met onder meer de bedoeling de ontwikkeling van de trusts en monopolies te volgen en te controleren.

De Clayton Act heeft feiten waarop de Sherman Act betrekking had, afzonderlijk en nauwkeuriger geformuleerd. De wet wil monopolistische tendenties bestrijden, met name prijsdiscriminatie, exclusief verkeerscontracten, fusie en niet-verenigbare commissariaten. Deze gedragingen en overeenkomsten zijn verboden voor zover ze in belangrijke mate de mededinging aantasten of de tendens hebben een monopoliepositie te scheppen. Het artikel over fusie (artikel 7) sprak aanvankelijk alleen over fusie door het verwerven van aandelen. Interpretatie in enge zin van dit artikel door de rechters is aanleiding geweest voor de Celler Anti-merger Act van 1950, waarbij de tekst zodanig werd gewijzigd dat het artikel voortaan ook betrekking had op fusie door middel van het kopen van activa van ondernemingen of gehele ondernemingen en tevens op verticale en 'conglomerate' combinaties evenals op horizontale fusies. De bepaling over de onverenigbare commissariaten ('interlocking directorates', artikel 8 van de Clayton Act) verbiedt het commissariaat bij twee of meer ondernemingen die afzonderlijk een eigen kapitaal hebben van meer dan \$ 1 miljoen, wanneer het opheffen van de mededinging tussen die ondernemingen een schending van de bepalingen van de antitrustwetten zou betekenen.

De Federal Trade Commission Act is een stuk mededingingswetgeving in de ruimere zin van dit woord. Deze wet heeft zelfs allereerst betrekking op de oneerlijke of ongeoorloofde mededinging, die in Nederland kan worden tegengegaan op basis van art. 1401 B.W. Het betreffende artikel 5 van de Federal Trade Commission Act werd echter ook zo geïnterpreteerd, dat er eveneens verschijnselen als beperking van de mededinging en monopolisering onder vielen. Op dit punt is er een overlap met de Sherman Act en de Clayton Act. De Federal Trade Commission werd ingesteld bij dezelfde wet. Het college bestaat uit vijf leden van wie hoogstens drie tot dezelfde politieke partij mogen behoren. Zij worden voor zeven jaren benoemd door de President, op voordracht van de Senaat. Wanneer de Commissie daartoe aanleiding ziet, kan zij aan een bepaald geval van b.v. concurrentiebeperking een hearing wijden en daarna zonodig tot de betreffende ondernemingen een bevel richten 'to cease and desist'. Behoudens hoger beroep bij de Circuit Courts of Appeals dient zo een 'order' te worden nageleefd op straffe van hoge geldboetes. Overigens is het niet

alleen de taak van de Commissie om 'unfair methods of competition in commerce and unfair or deceptive acts or practices in commerce' te bestrijden. Een tweede belangrijke functie van de Federal Trade Commission is het opsporen van en het rapporteren over condities en praktijken in het bedrijfsleven, in het bijzonder die welke verband houden met de antitrustwetten. Zij heeft de bevoegdheid gegevens bij de ondernemingen op te vragen en onderzoeken in te stellen. Zij kan gegevens over bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken publiceren wanneer het haar goed dunkt. De Commissie kan op eigen initiatief onderzoek instellen en rapporteren, zij kan dit ook doen op verzoek van de President, van het Huis van Afgevaardigden of van de Attorney General. Het is ook een taak van de Federal Trade Commission om na te gaan of de vonnissen van de antitrustprocessen worden nagekomen.

Naleving van de mededingingswetten in de Verenigde Staten wordt dus afgedwongen door de Antitrust Division van het Departement van Justitie en door de Federal Trade Commission. De Antitrust Division bestaat uit zeven juridische secties en een economische sectie. In totaal zijn er ca. 500 mensen werkzaam. De Division heeft voortdurend ca. 100 'antitrust cases' op de rol. Ieder jaar worden ongeveer 50 cases toegevoegd en 50 andere afgesloten. De Division is steeds met gemiddeld 300 onderzoeken bezig. De Federal Trade Commission is een 'independant administrative agency', dat eerder overtredingen van de mededingingswetten moet voorkomen dan straffen. De Commission heeft een staf van ca. 750 mensen. Uit de ongeveer 4000 klachten die men jaarlijks ontvangt worden de belangrijkste gekozen voor het ondernemen van actie. Overigens heeft J. P. Miller opgemerkt, dat de Federal Trade Commission niet heeft voldaan aan de verwachtingen van degenen die haar instelling hebben bevorderd. Miller meent, dat het Departement van Justitie meer blijkt heeft gegeven van initiatief en verbeeldingskracht bij het handhaven van de antitrustwetten ⁴⁵.

'Rule of reason' en 'per se rules'

In zijn voorwoord op het boek van A. D. Neale over het Amerikaanse antitrustbeleid benadrukt Abe Fortas dat antitrust in de Verenigde Staten niet is een aantal wetten waardoor mensen hun gedragingen besturen. 'It is rather a general, sometimes conflicting, statement of articles of faith and economic philosophy, which takes specific form as the courts and

45. J. P. Miller, Antitrust policy: The United States Experience, in: *Competition, Cartels and their Regulation*, t.a.p. blz. 252.

governmental agencies apply its generalities to the facts of individual cases in the economic and ideological setting of the time.' ⁴⁶ Het is hierom, zegt hij, dat zowel kennis omtrent in het verleden genomen beslissingen als een besef van de antitrust bezielende theorie wezenlijk zijn voor het begrijpen ervan. Het zou te ver voeren hier een overzicht te geven van ook maar de belangrijkste beslissingen van de Amerikaanse rechters inzake antitrust. Wel moet het mogelijk zijn een korte samenvatting te geven van de achterliggende gedachten en beginselen.

Op pagina 11 van zijn reeds genoemde boek stelt Neale dat de essentie van antitrust is het verbod van 'restraint of trade', of de beperking nu voortvloeit uit overeenkomsten, uit 'agreements' die ondernemers vrijwillig naleven, of het gevolg is van het verkrijgen van monopolistische macht door een onderneming. Neale merkt op dat geen ondubbelzinnige definitie is te geven van 'restraint of trade'. Hij vergelijkt de logica van de term met die van 'offside' in het voetbalspel, welke term men niet kan gebruiken wanneer men niet weet om welk soort voetbal het gaat (b.v. Amerikaans of Australisch), wanneer men niet voorzien is van een gangbare handleiding voor de code in kwestie en wanneer men niet op de hoogte is van de uitleg van de betreffende regels door de beste scheidsrechters. Toch is zijn voorlopige definitie al verhelderend: 'business behaviour which in pursuit of profit prevents some form of competition from operating in the market.' ⁴⁷ Dan blijft overigens nog van belang de vraag om welke mate van 'preventing competition' het gaat en welke bedoeling erachter steekt. Dit zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden.

Bij zijn beoordeling van de mededingingsbeperking zal de Amerikaanse rechter de 'rule of reason' in acht nemen. Bij toepassing van de 'rule of reason' worden belangrijke mededingingsbeperkingen onderscheiden van zulke die slechts dienstbaar zijn aan een legale doelstelling en van beperkingen die zo onbelangrijk zijn dat ze geen gevolgen van betekenis hebben. Er zijn mededingingsbeperkingen die eerder tot doel hebben het mededingingsproces te regelen dan het te verhinderen.

Aan de 'rule of reason' is sterk verbonden de naam van rechter White, lid van het Supreme Court in het begin van deze eeuw ⁴⁸. White heeft zich verzet tegen de twee uitspraken m.b.t. spoorwegmaatschappijen van het

46. A. D. Neale, *The antitrust laws of the United States of America*, Cambridge 1960, blz. V.

47. A. D. Neale, t.a.p., blz. 12.

48. A. D. Neale, t.a.p., blz. 17 e.v.

Supreme Court rond 1900, waarbij een tarievenovereenkomst resp. een fusie werden veroordeeld. Het was zijn opvatting dat de wet zich niet verzette tegen het bestaan van monopolies, maar tegen de nadelige gevolgen ervan. Volgens White had het verbod van de antitrust-wetten betrekking op mededingingsbeperking waarvan, gezien hun aard of door duidelijke blijken van agressieve of uitbuitingsdoeleinden, verwacht mocht worden dat ze zouden leiden tot zulk kwaad als hoge prijzen. In de opvatting van White werd rekening gehouden met het subjectieve doel van de mededingingsregeling⁴⁹. Wanneer de bedoeling 'to do wrong to the general public' niet kon worden aangetoond (en wanneer de mededingingsbeperking niet noodzakelijk nadelige gevolgen had voor het algemeen belang) dan was zij in White's ogen gerechtvaardigd.

Omtrent de juiste hantering van de 'rule of reason' heeft lange tijd in rechtspraak en literatuur verschil van mening bestaan. Neale constateert dat in recenter tijd de opvatting van White niet heeft geprevaleerd⁵⁰. Men ziet nu meer naar het objectieve doel van de regeling: de beperking van de mededinging. Men gaat er vanuit dat elke significante aantasting van de mededinging in strijd is met het algemeen belang. Men kan zich niet op de 'rule of reason' beroepen op grond van de bewering dat een regeling alleen de bedoeling heeft een mededingings-situatie te verzachten die abnormaal of ongewenst is geworden. Tegenwoordig is het juist de 'rule of reason' te zien als een middel om die mededingingsbeperkingen uit te ziften, 'which are merely auxiliary or incidental to competition or which do not affect competition to a significant degree'⁵¹.

Naast de 'rule of reason' kent de Amerikaanse antitrustrechtspraak de 'per se rules'. Wanneer men er vanuit gaat dat elke significante aantasting van de mededinging nadelig is, dan gaat het bij een aantal antitrust-uitspraken simpel om het constateren van feiten. Een prijskartel bijvoorbeeld, kan nooit dienstbaar zijn aan de mededinging en laat normaal gesproken geen ruimte voor beslissingen omtrent de vraag over de mate waarin en de bedoeling ervan. Men zegt dan dat een prijskartel 'per se' in strijd is met de wet. Hetzelfde geldt voor collectieve boycot en marktverdeling.

Underlying philosophy

De antitrustpolitiek in de Verenigde Staten reflecteert zowel een diepge-

49. A. D. Neale, t.a.p., voetnoot 1 op blz. 431.

50. A. D. Neale, t.a.p., blz. 19.

51. A. D. Neale, t.a.p., blz. 20.

wortelde en voortdurende achterdocht tegen de sociale en politieke gevolgen van onbeperkte economische machtsposities als een geloof in de economische voordelen van de concurrentie⁵². Overigens liggen aan de Sherman Act en de Clayton Act geen economische theorieën ten grondslag, zoals wel de theorieën van de Freiburger Schule in Duitsland een betekende rol hebben gespeeld bij het totstandkomen van de 'Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen'. Het voordeel van 'free enterprise' zoals deze zich had ontwikkeld in de Anglo-Amerikaanse traditie, was ongetwijfeld de al of niet uitgesproken onderstelling van de initiatiefnemers van het anti-trustbeleid. 'But this implied no clear concept of the nature of the market situations which might result.'⁵³ Terwijl de economen, zegt Miller verder, zich meer hebben bezig gehouden met de economische gevolgen van 'big business' – de gevolgen ervan voor de allocatie van de produktiemiddelen, voor de efficiency, de stabiliteit en de economische groei –, is het een ruimere aandacht geweest voor de sociale, politieke en morele gevolgen van 'big business' die gezorgd heeft voor de stuwkracht voor ontwikkeling en handhaving van de anti-trust politiek.

In het 'Report of the Attorney General's National Committee to study the Antitrust Laws' van 1955 is de 'underlying philosophy' van de Amerikaanse antitrustwetten als volgt samengevat. 'Antitrust is een typisch Amerikaans middel om een concurrentie-economie te garanderen, waarvan onze politieke en sociale vrijheid onder een democratisch gekozen bestuur mede afhankelijk is. De antitrustwetten hebben ertoe bijgedragen om de energieën los te slaan die essentieel waren voor ons leiderschap in industriële productiviteit en technologische ontwikkeling. Zij versterken ons ideaal dat het maken van carrière mogelijk moet zijn voor zeer bekwame en talentvolle mensen, een belangrijke indicatie voor een vrije maatschappij. Als resultaat hiervan worden de essenties van antitrust heden ten dage aangehangen door beide politieke partijen als noodzakelijk voor het verzekeren van een optimaal werkende economie en van een zekere inperking van economische macht, die strijdig is met het handhaven van mededingingscondities.'⁵⁴

De antitrustpolitiek maakt deel uit van de Amerikaanse visie van een pluralistische en mobiele samenleving. Het probleem is vooral een beleid te ontwikkelen ten aanzien van oligopolie of monopolistische concurrentie.⁵⁵

52. J. P. Miller, t.a.p., blz. 214.

53. J. P. Miller, t.a.p., blz. 215.

54. Geciteerd in: *Guide to legislation on restrictive business practices*, Volume V, United States, blz. 0.5.

55. J. P. Miller blz. 251.

Het antitrustbeleid is het minst controversieel en meest consistent geweest wanneer het ging om kartels. Op het terrein van de beperkende overeenkomsten tussen concurrenten is het gewoonlijk niet nodig de bedoelingen na te gaan, omdat de inhoud van de overeenkomst duidelijk de bedoelingen van partijen weergeeft. Hier gelden vooral de 'per se rules' en is de 'rule of reason' van minder betekenis.

Miller is van mening dat het beleid ten aanzien van de groei van het grootbedrijf en zijn gedragingen niet dezelfde mate van consistentie en helderheid heeft gehad als het beleid ten aanzien van de collectieve overeenkomsten, de kartels ⁵⁶. Op het terrein van de monopolies en de monopolistische praktijken heeft de omstrede 'rule of reason' grotere betekenis gehad ⁵⁷.

In de Amerikaanse antitrustpolitiek wordt een onderscheid gemaakt tussen 'contract combinations' en 'ownership combinations'. Terwijl de laatste groep het voordeel heeft een beroep te kunnen doen op de rule of reason, bestaat deze mogelijkheid voor de 'contract combinations' in het algemeen niet.

56. J. P. Miller, t.a.p., blz. 226.

57. A. D. Neale, t.a.p., blz. 433.

III. Het mededingingsbeleid ontoereikend

'A greater degree of social innovation is called for, with a variety of controls to match the variety of problems that have emerged in the modern corporate system.' (M. D. Reagan).

§ 1. KRITISCHE BESCHOUWING VAN HET MEDEDINGINGS- BELEID

Mededingingsbeleid

In het voorafgaande hoofdstuk is de mededingingswetgeving van enige westerse landen en economische gemeenschappen beknopt weergegeven. P. Verloren van Themaat heeft in de mededingingswetgeving van de diverse landen vier hoofdtypen onderscheiden en twee tussenvormen¹. Als hoofdtypen ziet hij:

1. Een stelsel van vrijheid van kartelvorming met slechts een sociaal-ethische behoorlijkheidscontrole (b.v. in Zwitserland tot 1962).
2. Kartelvorming als instrument van een door de overheid planmatig gedirigeerde economie (b.v. de Duitse dwangkartellering onder het Hitler-regime).
3. Een wetgeving met misbruikbeginsel, waarbij een kartel en een gedragswijze van een marktbeheersende onderneming legaal blijven tot het tijdstip, waarop zij door de bevoegde autoriteit individueel verboden worden; bij een zuiver misbruikbeginsel moet de kartelautoriteit voor elk individueel geval bewijzen dat er strijd met het algemeen belang bestaat (b.v. de Belgische Wet van 1960).
4. Een wetgeving met verbodsbeginsel, waarbij elke concurrentiebeperking en elke kartel- en monopolievorming door de wet wordt verboden (b.v. de Sherman Act in de U.S.A.).

Als tussenvormen ziet Verloren van Themaat:

1. Een verscherpte misbruikwetgeving door partiële introductie van het verbodsbeginsel (b.v. de generieke onverbindendverklaring in Neder-

1. P. Verloren van Themaat, Hoofdpijnen en doelstelling van de artikelen 85-90 van het E.E.G.-verdrag. Geschiedenis van de Verordening no 17, in: *Europees Kartelrecht*, Deventer 1965, blz. 43 e.v.

land) of door omkering van de bewijslast ten nadele van het kartel (b.v. Engeland).

2. Een gemitigeerde verbodswetgeving, hetzij door een jurisprudentiële rule of reason (b.v. U.S.A.), hetzij door een gecodificeerde rule of reason (b.v. Frankrijk), hetzij door uitzonderingen of vrijstellingsmogelijkheden (b.v. Duitse wetgeving van 1958).

Het gaat hier voornamelijk om een formeel-juridische karakterisering. Dat de tegenstelling 'misbruik' of 'verbod', die in de literatuur zoveel aandacht heeft gekregen, thans minder relevant is, moge blijken uit het feit dat de belangrijkste landen in het Westen nu een mededingingswetgeving hebben die Verloren van Themaat als tussenvorm van de misbruik- en verbodswetgeving heeft aangeduid. Niet 'misbruik' of 'verbod' is de tegenstelling, maar bereidheid en potentie om actieve mededinging na te streven dan wel niet. Dit laatste behoeft bepaald niet samen te vallen met het formele karakter van de wetgeving ².

Hennipman wijst er in zijn diesrede van 1966 op, dat de mededingingspolitiek internationaal gezien thans is uitgegroeid tot een onoverzichtelijk en ingewikkeld geheel ³. De maatregelen lopen sterk uiteen, de institutionele opzet en uitvoering is zeer verschillend en de mededingingspolitiek wisselt van een zeer omvangrijke en intensieve tot een bescheiden en overwegend incidentele activiteit. Hierdoor en door de grote terminologische verwarring die er heerst, is volgens Hennipman het begrip mededingingspolitiek onzeker. Toch meent hij wel de eigenlijke functie van de mededingingspolitiek te kunnen aanduiden, nl.: het beoordelen der concurrentiebeperkingen, het beslissen over hun aanvaardbaarheid en het eventueel bestrijden ervan ⁴. B. de Gaay Fortman beklemtoont het karakter van de mededingingspolitiek als ordeningspolitiek. In de mededingingspolitiek gaat het primair om de manier waarop ondernemingen de functie van de mededinging in de economische orde aantasten door hun restrictieve praktijken. Hij meent dat deze conceptie van mededingingspolitiek niet mag worden vermengd met de traditionele notie van oneerlijke of ongeoorloofde mededinging ⁵. De mededingingspolitiek is volgens De Gaay Fortman niet primair geïnteresseerd in het onmiddellijk resultaat van het econo-

2. H. W. Lambers, Mededingingspolitiek, in: *Theorie van de economische politiek*, Leiden 1962, blz. 338.

3. P. Hennipman, *De taak van de mededingingspolitiek*, Haarlem 1966, blz. 4.

4. P. Hennipman: t.a.p. blz. 40.

5. B. de Gaay Fortman, *Theory of competition policy*, Amsterdam 1966, blz. 175.

misch proces. Het is 'ordering policy, not process policy'.⁶ Vandaar, dat hij het vaststellen van ontoelaatbaar hoge prijzen door economische machtsposities wil bestrijden in het kader van de prijspolitiek en niet in het kader van de mededingingspolitiek⁷. Dit mag principieel juist zijn. In feite is het echter zo dat dergelijk misbruik van economische machtspositie in Nederland wordt tegengegaan met de Wet economische mededinging (artikel 24, lid 1, sub b.3^o) en dat de regering hiervoor niet de Prijzenwet wil aanwenden⁸. Dit regeringsstandpunt vindt ook steun in de literatuur⁹.

Mededingingsbeleid en economische theorie

De eerste mededingingswetgeving, de Sherman Act, en het beleid dat op basis daarvan aanvankelijk werd gevoerd, berustte nauwelijks op enige economisch-theoretische overweging.¹⁰ Het was voornamelijk een bezorgdheid om de sociale, politieke en morele gevolgen van 'big business', die de antitrustpolitiek heeft bepaald. Intussen zijn vele economen bezig geweest met theoretiseren over de economische orde en de grondslagen voor het mededingingsbeleid. Twee recente studies hieromtrent in ons land vormen de dissertaties van C. J. van der Weijden¹¹ en B. de Gaay Fortman¹².

Zowel Van der Weijden als De Gaay Fortman kennen een slechts beperkte betekenis toe aan de uitkomsten van de economische wetenschap voor het voeren van een mededingingsbeleid. In hoofdstuk I van zijn proefschrift gaat Van der Weijden de pogingen na van een aantal economen om iets te zeggen over de mededinging dat als basis zou kunnen dienen voor het mededingingsbeleid. Hij concludeert dat men zich steeds meer distantieert van de statische theorieën, dat de beschouwingen van Bain en Sosnick m.b.t. 'de drie normen test' (*a* de marktstructuur, *b* het

6. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 178.

7. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 196.

8. Zie Memorie van Toelichting bij de Prijzenwet, Kamerstukken. Zitting 1958-1959, 5349, nr. 3, blz. 4 en Memorie van Antwoord, 5349, nr. 8, blz. 7, eerste kolom.

9. nl. bij P. G. Ridder: *Prijs en overheid*, Alphen a/d Rijn 1963, blz. 101/102, die overigens meer belang hecht aan de situatie waarin een geval van ongewenste prijsontwikkeling zich voordoet dan aan de aard van de gevallen. De prijzenwet moet volgens hem speciaal worden toegepast in het kader van de conjunctuurpolitiek.

10. zie blz. 70.

11. C. J. van der Weijden, *Toegang en Toetreding. Facetten van de mededinging*, Den Haag 1962.

12. B. de Gaay Fortman, *Theory of competition policy. A confrontation of economic, political and legal principles*, Amsterdam 1966.

gedrag van de marktpartijen, c het resultaat van het marktgebeuren) ¹³ uit een oogpunt van overheidsbeleid teleurstellend bleken en dat de dynamische beschouwingen nog grote onzekerheden bevatten ¹⁴. Ook ten aanzien van het aspect van de toetreding tot de markt, een aspect van de mededinging dat door Van der Weijden speciaal is onderzocht, geldt dat de economische theorie geen eensluidende antwoorden heeft te bieden ¹⁵. De slotconclusie van Van der Weijden houdt in dat ook het toetredingsaspect van het mededingingsbeleid om een casuïstische benadering vraagt. De casuïstische uitspraken kunnen eventueel leiden tot een informele generieke beleidslijn. 'Zolang de theoretische economie geen hechtere grondslag voor dit onderdeel van de economische politiek geeft, lijkt ons dit de meest rechtvaardige benadering.' ¹⁶

Is het wel juist van de economische theorie te verwachten dat zij de beslissende antwoorden geeft op vragen die opkomen bij het voeren van een mededingingsbeleid? De Gaay Fortman meent dat de economische theorie weliswaar licht kan werpen op de betekenis van bepaald economisch gedrag, zoals zich dat voordoet binnen het raam van een economische orde. Maar zij kan geen definitief oordeel uitspreken over specifieke praktijken. De economische theorie behandelt de economische aspecten van bepaalde concurrentiebeperkende praktijken. Het verworven economisch inzicht moet dan geplaatst worden tegenover politieke en juridische criteria, en tegenover eisen van administratieve aard ¹⁷. Opvattingen over het mededingingsbeleid berusten in belangrijke mate op waarde-oordelen en op wetenschappelijk niet afdoende geverifieerde conclusies aangaande de werking van het economisch mechanisme. Al zijn over een aantal theoretische argumenten en feitelijke tendenties gemeenschappelijke opvattingen bereikbaar, zegt Hennipman, het afwegen van de pro's en contra's zal vermoedelijk voor lange tijd en misschien wel voor altijd een kwestie van persoonlijke opinie blijven, niet vatbaar voor onweerlegbaar bewijs of tegenbewijs. Dat is de aard van veel economische problemen ¹⁸.

Er is door economen intelligent werk verricht bij het formuleren met behulp van de symbolentaal van grootheden als de monopoliegraad, substitutie-elasticiteiten, limietprijzen, de index van toetredingsbelemmering

13. J. S. Bain, *Industrial Organization*, New York 1959.

14. C. J. van der Weijden, t.a.p., blz. 25.

15. C. J. van der Weijden, t.a.p. blz. 144.

16. C. J. van der Weijden, t.a.p., blz. 145.

17. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 97.

18. P. Hennipman, *Monopoly: impediment or stimulus to economic progress?* in: *Monopoly and competition and their regulation*, London 1954, blz. 456.

e.d. Lambers zegt hiervan: 'Het theoretisch-economisch inzicht is erdoor verdiept, de graad van abstractie is daarbij echter zo hoog dat het voor de toepasser van de economie op werkelijkheidsvragen eerder een Tantaluskwelling wordt telkens van nieuwe analytische instrumenten te mogen lezen, die in lucht oplossen als hij ze probeert te gebruiken.'¹⁹ Ook Lambers constateert dat uit een onoverzienbare (economische) literatuur zo weinig concrete en vaststaande antwoorden zijn te vinden.²⁰ Hij stelt dat de mededingingsproblematiek dieper reikt dan het economische. 'Oude en diepe lagen van het denken over macht en overmacht, vrijheid van handelen en gemeenschapszin zijn ermee verbonden.'²¹

Neo-liberale theorie

Niettemin is het zinvol enige economisch-theoretische concepties in het kort te bezien, die niet hebben nagelaten het mededingingsbeleid in een of meer volkshuishoudingen van het Westen te beïnvloeden. We zullen ons hierbij beperken tot de neo-liberale theorie, de conceptie van de 'workable competition' en de theorie over de produktieve vernietiging van Schumpeter. De grondslag voor elk van deze drie is gelegd tijdens de laatste wereldoorlog.

In het voorafgaande hoofdstuk werd reeds de neo-liberale theorie van de Freiburger Schule in Duitsland genoemd. Het 'neo-karakter' van deze theorie houdt in dat het zowel om een herleving als om een vernieuwing van de theorie van de klassiek-liberale economen gaat. Zijlstra, aan wiens heldere opstel over het neo-liberalisme²² het navolgende deels is ontleend, noemt Von Mises als een van de geestelijke vaders van deze leer. Von Mises stamt uit de Oostenrijkse school. Ook bij deze stroming staat in het middelpunt de gedachte van een zichzelf door het prijsmechanisme regulerende economische kosmos. Dit is het centrale punt van overeenkomst tussen het neo-liberalisme en het klassieke liberalisme. De conceptie van de volledige mededinging is het ideaal. Het verschil tussen de neo-liberalen en de klassieken is hierin gelegen, dat er volgens de nieuwe richting een zeer bewuste overheidspolitiek nodig is om deze economische orde te doen functioneren. Men moest bewust vorm geven aan de 'Wettbewerbs-Ordnung'.

De neo-liberale leer, aldus Oliver, is niet een afgerond gestandaardiseerd

19. H. W. Lambers, *Mededingingspolitiek*, t.a.p. blz. 321.

20. H. W. Lambers, t.a.p., blz. 309.

21. H. W. Lambers, t.a.p., blz. 308.

22. J. Zijlstra, *Economische orde en economische politiek*, Leiden 1956, blz. 61 e.v.

produkt; meningsverschil op detailpunten is vrij normaal en ook t.a.v. meer belangrijke vraagstukken niet zeldzaam. 'But on the whole, agreement – and repetition – are impressive.' ²³

De leiding van het economische leven door het prijsmechanisme is volgens de neo-liberalen verre te verkiezen boven welke andere leiding dan ook. Zij zien eigenlijk slechts twee mogelijkheden: de 'Marktwirtschaft' en de 'Kommando-wirtschaft'. Zijlstra ziet dit als een echt Duits entweder-oder. De zegeningen van de Marktwirtschaft worden door de neo-liberalen breed uitgemeten tegen de zwarte achtergrond van het collectivisme. Er is ware sociale gerechtigheid omdat economische macht en daarmee misbruik van economische macht afwezig zijn. Er is ook echte economische democratie, nl. de consumentendemocratie. De produktieve krachten worden aangewend overeenkomstig de wensen van de consumenten.

De neo-liberalen zien in dat men het institutionele raamwerk van de vrije prijsvorming zeer bewust moet scheppen en in stand houden. Door dit herstel van de volledig vrije concurrentie wordt de prijs hersteld in zijn functie van automatische reguleerder van de markten. Iedere monopolistische beïnvloeding van de prijs dient in hun ogen onmogelijk te zijn. Het centrale punt is hier het probleem van de monopolies, ruimer gesteld: het ontbreken van de voorwaarden voor volledige mededinging. Hayek staat hier volgens Zijlstra zwak in zijn stellingname, wanneer hij enerzijds beweert, dat het wel meevalt met de monopolies in de praktijk, en anderzijds, dat de meeste van de bestaande monopolies geen oorzaak maar gevolg zijn van overheidsingrijpen ²⁴. Röpke daartegenover gaat een stap verder en zoekt naar wegen om de bestaande monopolies af te breken om aldus d.m.v. eventueel drastisch overheidsingrijpen de voorwaarden voor volledige mededinging werkelijk te realiseren.

Het neo-liberalisme mist de aansluiting bij de realiteit. De realiteit toont ons een betekenisvol aantal grote marktbeheersende ondernemingen en vele concurrentiebeperkende praktijken. Deze structuur te doorbreken is een onmogelijke opgave, geheel afgezien nog van de vraag of het wenselijk is haar te vervangen door een structuur, waarbij het prijsmechanisme onbelemmerd zijn regulerende functie kan uitoefenen. Wanneer concentratie van economische macht regel is in onze westerse economie en geen uitzondering, dan is het onwettelijk aan de autoriteiten te adviseren een volledige spreiding van de economische macht na te streven. Het uitgangs-

23. H. M. Oliver jr, German neoliberalism, in: *Quarterly Journal of Economics*, jrg. 74 (1960), blz. 117.

24. J. Zijlstra, t.a.p., blz. 44.

punt van de neo-liberale theorie is niet de werkelijke verhoudingen in het economische leven, maar de vooronderstelling dat vrijheid de volledige spreiding van economische macht vereist. Hierom is de neoliberale leer eerder als ideologie dan als economische theorie te karakteriseren. Als ideologie heeft het neo-liberalisme een enorme kans gekregen na de tweede wereldoorlog. Het legde nadruk op het privé-initiatief en was vooral daarvoor een reactie op de nazi-periode. Men bepleitte een Marktwirtschaft niet alleen uit economische motieven maar tevens omwille van de democratie in de samenleving. Böhm met name heeft grote nadruk gelegd op deze politieke aspecten van het neoliberalisme.

Niet alleen het liberalisme, ook het Ordo-liberalisme²⁵ heeft volgens Edgar Salin zijn tijd gehad. Zijn prestaties waren groots. De wederopbouw van de Duitse economie, vooral het adembenemend tempo ervan, zijn daaraan te danken. Maar bij de ordening van de economie heeft het verstek laten gaan, omdat het spook van het 'dirigisme' iedere constructieve economische politiek uitsloot en omdat het modellen denken een inzicht in de veelvormigheid van de economische ontwikkeling tegenhield. De brede werking, aldus Salin, en de sterke prestatie van het liberalisme waren mogelijk, omdat de oorlogsvernietiging een situatie had geschapen die op wezenlijke punten overeenkwam met de 'Gründerperiode' van de zeventiger jaren en omdat de vakbonden door het nazisme zo waren aangetast, dat de arbeiders het in de loop der jaren niet waagden om een groter stuk op te eisen van de steeds groeiende koek der industriële produktie²⁶.

Werkzame mededinging

De theorie van de volledige mededinging gaat uit van vooronderstellingen die voor onze economie volslagen irreëel zijn. Vooral in de Amerikaanse literatuur is gezocht naar een andere conceptie dan die van de volledige mededinging, een conceptie die onder de feitelijke omstandigheden maatgevend zou kunnen zijn voor het mededingingsbeleid. Naar aanleiding van een eerste artikel van J. M. Clark hierover²⁷ spreekt men van 'workable

25. *Ordo* is de naam van het tijdschrift (jaarboek) van de neoliberale richting in West-Duitsland.

26. E. Salin, Soziologische Aspekte der Konzentration in: *Die Konzentration in der Wirtschaft*; Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Bad Kissingen 1960, Berlin 1961, blz. 28.

27. J. M. Clark, Towards a concept of workable competition. *The American Economic Review*, 1940, blz. 242.

competition', ook wel van gezonde, effectieve, werkzame²⁸ of aanvaardbare²⁹ mededinging. Deze conceptie diende er niet toe de mededingingspolitiek te verminderen of af te zwakken. Men wilde een realistische benadering, om de lijnen te vinden, waarlangs de concurrentie effectiever kon worden bevorderd. Men beseftte dat naast concurrentie een zekere coördinatie op de markt veelal onvermijdelijk is. Onder aanvaarding van een zekere coördinatie, ook wel institutionalisering van de markt³⁰, wilde men de mededinging bevorderen om te voorkomen dat de economische ontwikkeling stagneert en dat de ondernemers naar willekeur hun prijzen verhogen.

Door de betreffende onderzoekers zijn aan de werkzame mededinging diverse eisen gesteld, o.m.: de mogelijkheid tot kiezen voor de kopers; de ondernemerswinst moet niet te hoog zijn, wel hoog genoeg voor technische vernieuwingen; aan toetreding tot een markt mag geen andere belemmering in de weg staan dan die, welke automatisch gevolg is van het feit, dat andere aanbieders reeds gevestigd zijn. Volgens Markham kan men zeggen dat in een bedrijfstak werkzame mededinging heerst, als men – nadat de structurele kenmerken van de betreffende markt zijn onderzocht en de dynamische krachten die tot die kenmerken hebben geleid – niet duidelijk een verandering kan aangeven d.m.v. overheidsmaatregelen, die zou leiden tot een maatschappelijke winst, die groter is dan het eruit voortvloeiende verlies³¹.

Voor een beoordeling van de mededingingsintensiteit kan men het marktgebeuren in drie vlakken verdelen: structuur, gedrag en resultaten. Deze trits is in de analyse van het marktgebeuren geïntroduceerd door Bain³². In de wetenschappelijke discussie is het een belangrijk geschilpunt geweest, of de werkzame mededinging moet worden vastgesteld naar bepaalde kenmerken van de marktstructuur, van het marktgedrag of van de marktresultaten. Men is het er nu vrijwel over eens, dat het gaat om een combinatie van deze drie. Men spreekt van de 3-normen-test. Sosnick heeft een samenvatting gegeven van de criteria voor werkzame mededin-

28. F. J. de Jong, *Concurrentie-regime en prijsvorming. Enkele theoretische aspecten*, § 8. Prae-advies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage 1958.

29. P. B. Kreukniet, *Aanvaardbare mededinging*, Haarlem 1951.

30. H. W. Lambers, Over de institutionele markt. *Economist* 1958, blz. 753.

31. J. W. Markham, An alternative approach to the concept of workable competition, in: *American Review*, 1950, blz. 361. Geciteerd bij B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 85.

32. J. S. Bain, *Workable competition in oligopoly*. Proceedings of the American Economic Association, 1950.

ging bij de verschillende auteurs en heeft deze criteria verdeeld naar de drie categorieën, structuur, gedrag en resultaten ³³. De opsomming van Sosnick is echter eerder een opsomming van de elementen, van de marktfacetten waarmee men rekening moet houden bij het beoordelen van de marktsituatie, dan dat exacte normen worden aangegeven voor de uitspraak, dat op een bepaalde markt werkzame mededinging al of niet aanwezig is. De conceptie van de werkzame mededinging heeft geen objectief bepaalde inhoud.

Schumpeter: technische vooruitgang

Schumpeter is veel verder gegaan in het accepteren van mededingingsregelingen en marktbeheersing. Hij meent dat het grootste deel van wat wij economische vooruitgang noemen onverenigbaar is met volledige mededinging ³⁴. Ook als men het klassieke marktmodel laat varen en een zo krachtig mogelijke mededinging nastreeft, dan nog miskent men de eigenlijke stimulans van de vooruitgang. Bij hevige concurrentie zal men een elementair doel van het ondernemershandelen tekort doen: de zekerheid. Door het ontbreken van de zekerheid zal de vernieuwing in het economische leven niet tot stand komen. Alleen onder bescherming van een marktregeling of een dominerende positie zal de ondernemer grote uitgaven kunnen en willen doen voor research naar nieuwe werkmethoden en nieuwe produkten.

Het gaat, zegt Schumpeter, om een evolutionair proces. De belangrijkste kracht die de kapitalistische machine in beweging houdt, gaat uit van de nieuwe consumptiegoederen, de nieuwe produktie- en transportmethoden en de nieuwe systemen van industriële organisatie die in het leven worden geroepen door de kapitalistische ondernemingsvorm ³⁵. Voortdurend vindt omvorming plaats van de economische structuur. Er vindt vernietiging plaats om ruimte te maken voor nieuwe schepping: produktieve vernietiging. In deze onafgebroken storm van produktieve vernietiging zijn hoge prijzen en produktiebeperkingen bijkomende en dikwijls niet te vermijden verschijnselen van een proces van uitbreiding op lange termijn, dat zij eerder beschermen dan belemmeren ³⁶.

33. S. H. Sosnick, A critique of concepts of workable competition. *Quarterly Journal of Economics*. 1958.

34. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Eighth impression, London 1959, blz. 105.

35. J. A. Schumpeter, t.a.p., blz. 83.

36. J. A. Schumpeter, t.a.p., blz. 88.

Schumpeter heeft aan het mededingingsmodel de tijd als dimensie toegevoegd. Verder beschouwt hij het concurrentieproces niet binnen de grenzen van een bedrijfstak, maar in de gehele economie: het gaat om de gulden van de consument.

Zonder de steun van marktcoördinatie en marktcontrole zullen de ondernemers de vernieuwingen niet tot stand brengen die de vooruitgang dragen. Het gevolg van deze opvattingen van Schumpeter voor het mededingingsbeleid is dat dit zich sterk moet matigen. Bestrijding van mededingingsregelingen en van grote ondernemingen neemt uit het economische leven het elan weg. Hij erkent dat er een element van werkelijke monopoliewinst aanwezig kan zijn in de ondernemerswinsten die de kapitalistische maatschappij als beloning biedt aan de geslaagde vernieuwer. Maar de beperkte kwantitatieve betekenis van dat element, de vluchtige aard ervan en de functie van dat element in het proces waarin het tot stand komt, 'put it in a class by itself' ³⁷.

Van Schumpeter is stellig een nieuwe impuls uitgegaan op het denken over de economische machtsposities. Het gaat er niet alleen om te erkennen dat de marktregulerende afspraken en de marktbeheersende ondernemingen er nu eenmaal zijn, maar ze hebben tevens beslissende bijdragen geleverd aan de groei van de welvaart. Gezien vanuit de mededingingsconceptie mogen er een aantal bezwaren zijn aan te voeren tegen concernvorming en kartelmatige afspraken (zij belemmeren de vrije prijsvorming, beïnvloeden de inkomensverdeling, beperken eventueel de keuzevrijheid van de consument en de vestigingsvrijheid van de producent), maar men kan niet ontkennen dat ze een technologische ontwikkeling hebben bevorderd, waardoor belangrijke produktiviteitsverbetering, economische groei en uitbreiding van het goederen- en dienstenpakket mogelijk werden. Fusies en kartellering zijn wel middelen tot conservering van een bepaalde toestand. Het *kunnen* ook middelen zijn, met name de fusies, voor het verkrijgen van een bepaalde zekerheid die nodig is om ingrijpende wijzigingen in het productieproces te kunnen doorvoeren.

Galbraith: bestaanszekerheid

Schumpeter verdedigt marktbeheersing omwille van de technische vooruitgang, die hierdoor wordt mogelijk gemaakt. Het onzekere avontuur van de technologische reorganisatie vraagt om enige zekerheid over het marktgebeuren. Galbraith is bereid beperking van de concurrentie en de vrije

37. J. A. Schumpeter, t.a.p., blz. 102.

prijsvorming te aanvaarden, alleen al om de bestaanszekerheid die het geeft ³⁸. Deze beperkingen van de concurrentie en de vrije prijsvorming, de belangrijkste bronnen van onzekerheid voor de onderneming, worden volgens Galbraith voornamelijk betreurd door hoogleraren met benoemingen voor het leven ³⁹.

De economen hebben steeds het schrikbeeld van het monopolie voorgehouden, dat exorbitante winsten tracht te maken ten koste van het publiek. Dit beeld beheerste hun gedachtengang. Zij zagen nauwelijks de minder dramatische figuur van de zakenman die bescherming zocht tegen de wisselvalligheden van het concurrentie-systeem. Dat is jammer, zegt Galbraith, want de ontwikkeling van het moderne zakenleven kan alleen worden begrepen als een krachtige poging om het risico te verminderen. 'It is not going too far to say that it can be understood in no other terms.' ⁴⁰ Niets wordt door de gewoontewijsheid ⁴¹ vollediger aanvaard, meent Galbraith, dan het cliché dat het economische leven blijvend en wezenlijk onzeker is ⁴². De mening dat economische onzekerheid essentieel is voor efficiëntie en economische vooruitgang, was een grote misrekening, misschien de grootste in de geschiedenis van het economische denken ⁴³.

Galbraith betoogt, dat de jaren van toenemende zorg voor de bestaanszekerheid een tijd vormen van weergaloze stijging van de produktiviteit. Zowel in de Verenigde Staten als in de andere landen van het Westen hebben de meest indrukwekkende produktiestijgingen plaats gevonden, sinds men zich ernstig ging bezig houden met het verminderen van de risico's in het stelsel van de vrije concurrentie. De toegenomen bestaanszekerheid en de toename in economische produktie zijn onweerlegbare feiten. Het conflict tussen zekerheid en vooruitgang, eens het maatschappelijk conflict van de eeuw genoemd, bestaat niet ⁴⁴.

38. Zie J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, London 1961. Chapter VIII: Economic Security.

39. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 77.

40. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 79.

41. Wat Galbraith met het begrip gewoontewijsheid ('conventional wisdom') bedoelt, is behandeld in hoofdstuk II van *The Affluent Society*. Hij zegt hierover: Omdat vertrouwdheid zo belangrijk is voor het aannemelijk zijn van een idee, vertonen de algemeen aanvaarde ideeën een grote stabiliteit. Ze zijn in hoge mate voorspelbaar. Het is goed om een naam te hebben voor de denkbeelden die in hoog aanzien staan om hun algemeen geaccepteerd zijn, en het zou een naam moeten zijn die deze voorspelbaarheid beklemtoont. Ik zal deze denkbeelden voortaan als gewoontewijsheid aanduiden (blz. 6).

42. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 87.

43. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 89.

44. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 90.

Deze laatste uitspraak van Galbraith is apodictisch van karakter. Het samengaan van een toename in bestaanszekerheid en een toename in productie bewijst niet dat een zekere mate van strijdigheid tussen beide uitgesloten is. Die strijdigheid zal zich waarschijnlijk manifesteren, wanneer de zekerheid te groot is en de prikkel van de concurrentie geheel ontbreekt. Anderzijds moet men Galbraith toegeven dat een aantal denkers over de mededingingsproblematiek te veel verwachtten voor de samenleving van de door concurrentie in zijn bestaan bedreigde ondernemer. Ook voor de uitoefening van diens taak is een mate van zekerheid wenselijk, evenals voor de 'university professors on lifetime appointments'.

Het verschil in opvatting tussen Schumpeter en Galbraith is niet groot. De eerste acht de technische ontwikkeling van primair belang en meent dat een zekere marktregulering een noodzakelijke conditie daarvoor is. Galbraith ziet het elimineren van de ondernemingsrisico's als essentieel voor de ontwikkeling en constateert dat technische ontwikkeling en economische vooruitgang daarmee niet in strijd zijn. Beide hebben de veel geprezen mededinging gerelativeerd en een positiever betekenis toegekend aan de marktbeheersende onderneming, dan de neo-liberale economen bereid waren te doen.

Toetsing aan algemeen belang

Niettemin blijven er vele redenen om aan het bestaan van economische machtsposities als hier bedoeld problemen te onderkennen. Zij kunnen de marktregulering onnodig ver doorvoeren, zij hebben grote invloed op het consumptiepatroon van een samenleving, zij kunnen bestaande kleinere ondernemingen wegconcurreren, zij kunnen door vestiging van bedrijven de sociaal-economische structuur van een woongebied in belangrijke mate bepalen, zij bepalen de arbeidsomstandigheden van hun talrijke werknemers, zij zijn veelal in staat om vergaande invloed uit te oefenen op de politiek in een land. Van deze veelzijdige macht, waarover de grote ondernemingen beschikken, kan alleen het eerstgenoemde aspect door het mededingingsbeleid worden gecontroleerd en bestreden. Mochten we al tot de conclusie komen dat een mededingingsbeleid effectief kan worden gevoerd, dan is daarmee uiteraard nog niet het probleem van de economische machtsposities opgelost.

In deze paragraaf dient een beoordeling van de effectiviteit van het mededingingsbeleid plaats te vinden. Hiervoor zou eerst moeten worden aangegeven wat van het mededingingsbeleid wordt verwacht. Het bevorderen van de volledige mededinging? In de korte beschouwing over het

neo-liberalisme werd duidelijk dat dit voor de westerse economie volslagen irreëel is. Het bevorderen van werkzame mededinging? De inhoud van dit begrip kon niet objectief worden vastgesteld. Het aanvaarden van alleen die concurrentiebeperkingen die noodzakelijke voorwaarde zijn voor de technische ontwikkeling en economische groei? Waaraan zulks te toetsen?

De misbruikwetgeving van België en Nederland, die in overeenstemming lijkt te zijn met de opvattingen van Schumpeter en Galbraith, kent als toetssteen voor de beoordeling van concurrentiebeperkingen het 'algemeen belang' ⁴⁵. Wat moet men verstaan onder de term algemeen belang? Zij is vergelijkbaar met een term als 'openbare orde', waarvan Groen van Prinsterer reeds in 1849 in het parlement heeft gezegd: '... wanneer zal men in het belang van de openbare orde zich onttrekken aan dergelijke woorden gezag toe te kennen? Openbare orde is dikwijls niets anders dan hetgeen hij die de overmacht heeft, daaronder verstaat met het doel zijn macht te handhaven'. ⁴⁶

In zijn rede 'De fictie van het algemeen belang' heeft Kleerekoper betoogd, dat door de vele samengaande en botsende belangen in de maatschappij het onjuist is om te spreken van een algemeen belang. Hij acht het in ieder geval onjuist het belang dat door de politieke leiding van die samenleving wordt behartigd, als zodanig te betitelen. 'De waarheid is dat de leuze van het algemeen belang ook in economisch altijd het belang of de wens is van een groep die óf zijn wil wil doorzetten óf zich wil verzetten tegen het belang van een andere groep.' ⁴⁷ Het komt ons voor dat deze bewering niet geheel opgaat, wanneer het algemeen belang wordt gezien in relatie met de doelstelling van het algemene sociaal-economische beleid ⁴⁸, en wanneer deze doelstelling het resultaat is van parlementaire discussies of van overleg in een orgaan als de Sociaal Economische Raad in Nederland. Zo heeft de Sociaal Economische Raad in 1951 voor het eerst doeleinden der algemene economische en sociale politiek geformu-

45. Zie voor België: Wet tot bescherming tegen misbruik van economische machtspositie, art. 2,

en voor Nederland: Wet economische mededinging, art. 19 en 24.

46. Bij de behandeling van de Wet op de verenigingen. Handelingen 2e Kamer 1848/1849, blz. 484. Geciteerd door J. van Rijn van Alkemade: Afschaffing van het preventieve overheids-toezicht op verenigingen. *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, 1965, blz. 204.

47. S. Kleerekoper, *De fictie van het 'Algemeen Belang'*, Deventer 1964, blz. 13.

48. Zoals bij Mulder en Mok, t.a.p. blz. 76; zie ook P. Hennipman, De taak van de mededingingspolitiek, blz. 23 en A. Heertje, Macht op de markt, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 15 (1967), blz. 472/473.

leerd⁴⁹, welke doeleinden in rapporten van 1956 wederom zijn bevestigd⁵⁰.

Als voorbeelden van algemene doelstellingen van sociaal-economisch beleid kunnen worden genoemd: economische groei, volledige werkgelegenheid, stabiele prijzen, rechtvaardige inkomensverdeling, evenwichtige betalingsbalans. Deze algemene doelstellingen kunnen voor het mededingingsbeleid worden vertaald in rechtvaardigingsgronden voor kartels zoals die zijn opgesomd in de Memorie van antwoord bij de Wet economische mededinging⁵¹ en in de Engelse Restrictive Trade Practices Act van 1956⁵².

In deze zin willen we de term 'algemeen belang' verstaan: in relatie met de doelstellingen van het algemeen sociaal-economisch beleid, waarbij deze doelstellingen het resultaat zijn van democratisch overleg. Kleerekoper gelooft ook dat het de taak van de democratie is een billijk afwegen van belangen, rekening houdend eveneens met het belang van de minderheid of de zwakkere, tot stand te brengen, maar hij weigert overigens aan het resultaat hiervan de term 'algemeen belang' toe te kennen⁵³.

Men dient niet de betekenis van het mededingingsbeleid te kleineren, maar men moet wel de beperkingen ervan onderkennen. Dit onderdeel van het economisch beleid heeft niet de potentie om het vraagstuk van de economische machtspositie in zijn gehele omvang tot oplossing te brengen. Met name wordt het bestaan en het optreden van de grote concerns er nauwelijks door geraakt. Het is voor ambtelijke instanties onmogelijk voldoende inzicht te verkrijgen in het beleid van deze concerns. Mededingingsbeleid is nuttig voor controle op de kartelovereenkomsten, maar het 'schampt af'⁵⁴ op andere vormen van economische machtsposities, met name op de gentlemen's agreements en op de ondernemingen waarvan de machtspositie niet zozeer is gebaseerd op het marktaandeel, maar op de absolute grootte van de onderneming en diversificatie in de productie.

Het mededingingsbeleid is een slechts partiële aanpak. Het dient te worden voortgezet op basis van de ervaring die men in diverse landen er-

49. Zie: *Advies inzake in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*. Publikaties van de Sociaal Economische Raad 1951, no. 1, blz. 8 e.v.

50. Publikaties van de Sociaal Economische Raad 1956, no. 1 en 8, resp. blz. 30 en 6.

51. Zie pag. 44 van dit boek.

52. Zie pag. 64.

53. S. Kleerekoper, t.a.p., blz. 14.

54. J. M. den Uyl, Concentratie en machtsvorming, in: *Economie*, jrg. 27 (1962-1963), blz. 567.

mee heeft opgedaan. Tevens dient het te worden opgenomen in een meer integrale visie ten aanzien van het vraagstuk der economische machtsposities.

§ 2. NATIONALISATIE, COUNTERVAILING POWER EN HET VERANTWOORDELIJKHEIDSBESEF VAN DE STERKEN

Mededingings-wetgeving is niet het enig denkbare middel ter beteugeling van economische machtsposities. Uit de beschouwingen van de voorafgaande paragraaf kon worden afgeleid dat het zoeken naar andere wegen wenselijk is. Meerdere oplossingen zijn voorgesteld. In deze paragraaf zullen een drietal van deze voorstellen een korte behandeling vinden.

Nationalisatie

Als een van de maatregelen tot aanvulling of vervanging van het anti-monopolistische mededingingsbeleid noemt Hennipman de naasting van ondernemingen⁵⁵. Ook B. de Gaay Fortman noemt de 'public enterprise' als mogelijke oplossing voor de situatie waarin 'open competition' niet meer van beslissende betekenis kan zijn⁵⁶.

Bij naasting of nationalisatie van ondernemingen gaat de eigendom van die ondernemingen en daarmee het beheer ervan over aan de staat. De betreffende ondernemingen worden aan de particuliere eigendom onttrokken en daarmee aan het particuliere winststreven. Voorstanders van nationalisatie gaan er vanuit dat de overheid de bedrijven zal beheren in het algemeen belang en dat de winstgevendheid van de staatsbedrijven secundair zal zijn.

Er zijn verschillende motieven voor nationalisatie. Bepaalde diensten zijn van dien aard dat monopolisering noodzakelijk is, waarbij dan exploitatie van staatswege voor de hand ligt (b.v. posten, spoorwegen, centrale bank). Er kunnen fiscale redenen zijn (b.v. tabaksregie in Frankrijk). Een ander motief is wel geweest de rationalisatie en reorganisatie van bedrijfstakken (b.v. de na-oorlogse nationalisatie van de kolenmijnen in Engeland). Het voornaamste motief voor de oprichting van het Staatsmijnbedrijf in Nederland is geweest te voorkomen dat de mijnbouw in ons land overwegend in buitenlandse handen zou geraken.

Ofschoon de hierbedoelde nationalisaties werden voorgestaan door uiteenlopende politieke groeperingen, zijn het vooral de socialisten geweest

55. P. Hennipman, *De taak van de mededingingspolitiek*, blz. 15.

56. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 196/197.

die nationalisatie van ondernemingen in ruimere zin hebben bepleit. De motieven zijn aan socialistische kant niet altijd dezelfde gebleven. Oorspronkelijk was het motief: tegengaan van uitbuiting van de arbeidskrachten en opheffen van de grote maatschappelijke ongelijkheid. Na de eerste wereldoorlog zag men nationalisatie vooral als middel voor meer doelmatige behoeftevoorziening. In de crisisperiode van de dertiger jaren wilde men door nationalisatie de overheid een machtspositie verschaffen in het economische leven bij het streven naar volledige werkgelegenheid. Als belangrijk motief voor nationalisatie is bij de socialisten ook meer naar voren gekomen het bestrijden van de particuliere machtsconcentraties. Hiervan getuigen o.m. het rapport 'De weg naar vrijheid' ⁵⁷ van de Nederlandse socialisten en de Verklaring van Frankfurt van 1951 van de Socialistische Internationale ⁵⁸.

De opvattingen in socialistische kring over nationalisatie van de produktiemiddelen als panacee voor alle sociale kwalen zijn wel afgezwakt, vooral na de tweede wereldoorlog. De bij nationalisatie opgedane ervaringen hebben o.m. bijgedragen tot wijziging van de opvattingen ⁵⁹. De opvattingen hebben hun dogmatisch karakter verloren en zijn een zaak van doelmatigheid geworden, van geval tot geval te beoordelen.

Wanneer Nemitz een opsomming geeft van de economisch-politieke maatregelen die kunnen leiden tot een betere controle van de economische machtsposities, vermeldt hij eerst op de tiende plaats: 'Öffentliche Kontrolle durch Überführung in Gemeineigentum' ⁶⁰. Hij is van mening dat wie het probleem van verhinderend van misbruik van economische macht ernstig te lijf wil gaan, tenslotte niet de vraag kan ontwijken wat gebeuren moet, wanneer de andere methoden van machtscontrole niet het gewenste resultaat hebben. 'Wo mit anderen Mitteln eine gesunde Ordnung der wirtschaftlichen Machtverhältnissen nicht gewährleistet ist, kann Gemeineigentum zweckmässig und notwendig sein.' ⁶¹ In het beginselprogramma van 1959 van de Partij van de Arbeid wordt socialisatie ⁶² slechts nood-

57. *De weg naar vrijheid*, Amsterdam 1951, blz. 32 en 57.

58. Zie: *De socialistische internationale*, uitgave van de Partij van de Arbeid, Amsterdam 1963, blz. 20.

59. Over de ervaringen in Engeland zie: C. A. R. Crosland, *The future of socialism*, London 1956, blz. 466 e.v.

60. K. Nemitz, *Machtkonzentration und Machtkontrolle in der Wirtschaft*, in: *Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen*. Köln 1963, blz. 176.

61. K. Nemitz, t.a.p., blz. 188.

62. Met socialisatie wordt hier bedoeld nationalisatie, het brengen van produktiemiddelen in handen van de staatsoverheid of ook wel van een lagere publiekrechtelijke

zakelijk geacht, 'wanneer dit het doeltreffend middel is voor de instandhouding van de werkgelegenheid, de breideling van economische machtsposities en de verkrijging van een doelmatige taakvervulling van bepaalde takken van produktie en dienstverlening' ⁶³.

In het rapport van de Dr. Wiardi Beckman-stichting over de hervorming van de onderneming wordt een verklaring gegeven voor de minder belangrijke rol die 'socialisatie' heeft toegewezen gekregen in programma's en acties van de Westeuropese socialistische partijen. Aangevoerd wordt dat de sterke uitbreiding van de ordeningsbevoegdheden van de overheid de mogelijkheden tot het waarborgen van volledige werkgelegenheid en redelijke inkomensverdeling sterker op de voorgrond heeft geplaatst. Verder heeft de ontwikkeling van de economische theorie, met name het onderzoek van de marktvormen, een scherper inzicht opgeleverd in de beperkte maar wezenlijke rol van de mededinging in een aantal sectoren van het economische leven. Vervolgens heeft de dwang economie van de communistische staten de mogelijke gevaren naar voren gebracht van een de gehele economie omvattende nationalisatie. 'Er is ontegenzeggelijk in socialistische kring meer oog ontstaan voor de waarde van de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer binnen het raam van een op het algemeen belang gericht economisch beleid van de overheid, mits bovendien de behartiging van het algemeen belang door de onderneming voldoende is verzekerd.' ⁶⁴

Nationalisatie van de grote marktbeheersende ondernemingen lost het probleem van de economische machtsposities niet op, maar doet het eerder in omvang toenemen. Hierdoor vindt immers een ontzagwekkende concentratie plaats van politieke en economische macht bij het staatsapparaat, een machtsconcentratie, die flagrant in strijd is met het ideaal van een pluriforme en polycentrische democratie.

In de controverse over 'government in business' ziet Berle een vierde categorie opkomen in de doctrine van de constitutionele scheiding van de machten. Economische macht mag niet worden toegevoegd aan een andere vorm van macht. Zij mag door deze niet gecontroleerd worden, noch deze controleren ⁶⁵.

lijke overheid. Socialisatie heeft een andere betekenis gekregen in Joegoslavië. Hierover mijn artikel 'Sociale eigendom in Joegoslavië' in: *Te Elfder Ure*, sept. 1966.

63. Beginselprogramma 1959 van de Partij van de Arbeid, artikel 29.

64. *De hervorming van de onderneming*, Publikatie van de Wiardi Beckman-stichting, 1959, blz. 108.

65. A. Berle, *Power without property*, New York 1959, blz. 96.

Countervailing power

John Kenneth Galbraith heeft in zijn 'American Capitalism' gepleit voor het stimuleren van machtsvorming in het maatschappelijk leven die een tegenwicht zou vormen tegenover de grote concerns. Hij spreekt zelf van een 'theory of countervailing power' ⁶⁶. In het klassieke concurrentie-model had elk van de aanbieders op een markt slechts een beperkt marktaandeel. Uitoefening van economische macht werd voorkomen door concurrentie van andere ondernemers aan dezelfde kant van de markt. De concurrentie van de ondernemers die eenzelfde goed produceerden en verkochten, werd gezien als de autonome reguleur van de economische bedrijvigheid. Maar van die mededinging als regulerende factor is thans in vele gevallen nauwelijks sprake meer. Voor onze tijd is zij niet meer de meest voorkomende 'check' om de economische macht binnen grenzen te houden. Op de typisch moderne markt van slechts enkele aanbieders, zegt Galbraith, gaat de actieve beperking niet uit van concurrenten, maar zij gaat uit van de andere kant van de markt, van de sterke kopers ⁶⁷. Deze countervailing power, machtsvorming aan de andere kant van de markt, ontstaat vanzelf, meent Galbraith, zoals ook concurrentie vanzelf opkwam, wanneer in een bedrijfstak tijdelijk hoge winsten werden gemaakt. Beide krachten zijn 'self-generating'.

Als voorbeelden van countervailing power tegenover de grote markt-beheersende ondernemingen behandelt Galbraith de machtsvorming in de detailhandel door middel van winkelfiliaalbedrijven e.d., de machtsvorming door landbouwcoöperaties en die door arbeidersvakorganisaties. In de detailhandel heeft sinds lang belangrijke concentratievorming plaatsgevonden, die deels als 'original power', maar voor een goed deel ook als 'countervailing power' kan worden gezien. Het laatste geldt zeker voor de verbruikscoöperaties die o.m. in de Scandinavische landen sterk zijn opgekomen. Landbouwcoöperaties komen voor als afzetorganisaties (b.v. tuinbouwveilingen) en als inkooporganisaties (b.v. voor aankoop landbouwmachines). Ook de opkomst van de vakbeweging kan slechts gedeeltelijk in het kader van deze theorie worden verklaard, zoals Galbraith zelf toegeeft ⁶⁸. Het kan niet ontkend worden dat vooral de Amerikaanse vakbeweging functioneert als 'countervailing power' tegenover de grote ondernemingen op de arbeidsmarkt. In de na-oorlogse periode zijn als

66. J. K. Galbraith, *American capitalism. The concept of countervailing power*, Pelican, 1963, hoofdstuk 9.

67. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 126.

68. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 130.

'countervailing power' ook de consumentenorganisaties opgekomen. Zij tellen een nog steeds toenemend aantal leden. Hun invloed op het economisch gebeuren wordt steeds meer voelbaar. Door prijsvergelijkend onderzoek en door vergelijkend warenonderzoek en publikatie hiervan willen zij de positie van de individueel zwakke consument tegenover de grote produktie- en afzetorganisaties versterken.

Volgens Galbraith moet de overheid tegenover de concerns het ontstaan van de 'countervailing power' bevorderen. Steun aan de ontwikkeling van een dergelijke macht noemt Galbraith 'perhaps the major domestic function of government' ⁶⁹. Hierin hebben velen Galbraith niet willen volgen. Weliswaar heeft zijn theorie als verklaring voor het bestaan van bepaalde machtsformaties in het economisch leven onmiskenbaar betekenis. Maar het beteugelen van de machtsposities in de industrie door het versterken van daaraan tegengestelde machtsposities lijkt een riskante politiek. De kans bestaat dat een macht die ontwikkeld is om een andere macht te neutraliseren, een eigen bestaan zal gaan leiden en buiten gezonde proporties zal groeien. Galbraith erkent dit gevaar: 'This danger may exist. No one can tell.' ⁷⁰ Hij is echter optimistisch en baseert dit op de ervaring die men tot nu toe heeft opgedaan met de landbouworganisaties en de vakbonden, die zich steeds beperkingen hebben opgelegd. Het klinkt niet geheel overtuigend wanneer Galbraith, aan het eind van zijn twee boeiende opstellen over de countervailing power, zegt: 'It is by our experience, not our fears, that we should be guided.' ⁷¹ Dat is in beginsel een juist uitgangspunt, maar concentratie en machtsvorming nemen toe en er ontstaan situaties waarmee we geen ervaring hebben. Bovendien, waarom zou men wel de vakbonden en de landbouwcoöperaties een voorschot aan vertrouwen geven en niet de grote marktbeheersende ondernemingen? Er is ook wel reden om aan te nemen dat deze zich in het verleden beperkingen hebben opgelegd.

Men zou zijn positieve verwachtingen ten aanzien van landbouworganisaties en arbeidersvakbonden nog kunnen vestigen op de min of meer democratische structuur van deze organisaties, terwijl de grote ondernemingen daarentegen eerder autoritair worden geleid. Maar waarop moet men dan zijn optimisme baseren ten aanzien van de concentraties in de detailhandel, die door Galbraith wel uitvoerig als countervailing power worden beschreven, maar die hij niet noemt, wanneer hij de bedenkingen

69. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 141.

70. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 166.

71. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 167.

van zijn critici tegenspreekt? De voordelen die de machtsposities van de handel tegenover de industrie weten binnen te halen, worden niet altijd doorgegeven aan de consument.

Verticale integratie in de verkooprichting door de industriële ondernemingen kan 'countervailing power' van detailhandelszijde geheel onmogelijk maken. De automobiellindustrie en de oliemaatschappijen zijn hier duidelijke voorbeelden.

De conceptie van de 'countervailing power' verdient alle aandacht, maar zij lost het probleem van het beheersen van de economische machtspositie niet op. Integendeel, zij heeft dit probleem nog meer benadrukt. Hiermee hebben wij De Gaay Fortmans conclusie ⁷² tot de onze gemaakt.

Verantwoordelijkheidsbesef van de sterken

In zijn afscheidsrede aan de Universiteit van Amsterdam heeft P. Kuin nog weer een andere weg gewezen voor het integreren van de economische macht in het grotere geheel. Hij ziet op de duur als de belangrijkste waarborg tegen machtsmisbruik 'het aankweken van verantwoordelijkheidsbesef bij de leiders van ons maatschappelijk leven in al zijn geledingen' ⁷³. Kuin acht hiertoe van belang de ontwikkeling van het gedragspatroon dat de maatschappij van de leiders verwacht. 'In het voetspoor van de Amerikaanse literatuur (Lynton, Merton) heeft de sociologie de gedachte van het maatschappelijk rolgedrag ontwikkeld, d.w.z. dat bij iedere maatschappelijke functie een rol behoort die men spelen moet en waarvan de inhoud wordt bepaald door de verwachtingen van de groepen waarmee men te maken heeft, de z.g. referentiegroepen. Deze sociologische analyse sluit aan bij een diepe mensenkennis, die o.a. de goede opvoeders van alle tijden bezeten hebben, namelijk dat de mens reageert op de goedkeuring en afkeuring van zijn omgeving en zich graag zodanig gedraagt, dat de personen en groepen aan wier oordeel hij de meeste waarde hecht, hem goedkeurend bezien. Wanneer men nu van de ondernemers en andere maatschappelijke leiders verwacht dat zij uitsluitend deelbelangen zullen behartigen en wel op een enge, partijdige manier en dat men hen daarom voortdurend op de vingers moet zien en vervolgen, zullen zij zich ook zo gedragen en zullen zij zoeken te excelleren door het vinden van mazen in het net. Wanneer men er echter in de gehele samenleving van uitgaat, dat de ondernemingsleiders evenals andere leiders van groepsbelangen een

72. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 82.

73. P. Kuin, Over de macht in het maatschappelijk leven, in: *Economist*, 1963, blz. 190.

wijdere maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben, wanneer men een beroep doet op hun specifieke kennis en ervaring ten bate van het algemeen belang en van hen verwacht dat zij zichzelf en de aan hen toevertrouwde belangen zullen integreren in het volksleven, dan zullen zij zich ook volgens deze verwachtingen gaan gedragen en misbruik van hun macht vermijden.' ⁷⁴ Kuin besluit zijn rede aldus: 'Wie probeert maatschappelijke macht te breken of te breidelen zal het algemeen belang een slechtere dienst bewijzen dan degene die erin slaagt haar te winnen voor het grote doel. Want niets is voor de samenleving zo heilzaam als het verantwoordelijkheidsbesef van de sterken.' ⁷⁵

Pen acht deze visie op het machtsverschijnsel zeer geschikt om een honend gelach teweeg te brengen bij bepaalde critici van het kapitalisme als de marxisten ⁷⁶. Pen noemt zijn eigen visie op het machtsverschijnsel 'nogal onzeker'. Bij al zijn onzekerheden is hij het niet erg met Kuin eens. 'Toch vind ik zijn afscheidscollege leerzaam speciaal voor de bittere moralisten en de linkse pessimisten. Hij wijst op samenhangen die belangrijk zijn en die velen over het hoofd zien' ⁷⁷.

Men kan verwachtingen koesteren over het dienen van het algemeen belang door de grote ondernemingen, maar men heeft onder de huidige omstandigheden weinig garanties dat aan de verwachtingen zal worden voldaan. Een dergelijk blind vertrouwen schenken we in onze maatschappij ook niet aan de politieke machtsinstituten. We hebben vorm gegeven aan de wijze waarop de leiders van die instituten worden gekozen en we hebben procedures ontworpen om hun beleid te beïnvloeden en te controleren.

Hoe komen de verwachtingen van de referentiegroepen waarop de ondernemer zich volgens Kuin moet oriënteren tot uiting, hoe worden ze gekanaliseerd? En hoe moet hij zijn beleid bepalen, wanneer de verwachtingen van de verschillende referentiegroepen met elkaar in conflict zijn? Het staat wel vast dat de verwachtingen van bijvoorbeeld de groep werknemers, de groep aandeelhouders en de groep consumenten niet altijd met elkaar parallel lopen.

'Het verwachte maatschappelijke rolgedrag van economische managers, van leiders van grote ondernemingen kan wel leiden tot een rekening houden met algemene belangen. Maar anderzijds moet men bedenken, dat

74. P. Kuin, t.a.p., blz. 191.

75. P. Kuin, t.a.p., blz. 192.

76. J. Pen, Machtsvergoelijking, in: *Hollands Maandblad*, mei 1963, blz. 4.

77. J. Pen, t.a.p., blz. 5.

de referentiegroep van de aandeelhouders een andere verwachting van het rolgedrag huldigt. De manager kan daar bovenuit groeien. En de verwachtingen van in de richting van integratie stuwende referentiegroepen kunnen op een gegeven moment een sterkere invloed hebben dan de verwachtingen van de door een deelbelang beheerste referentiegroep. Maar welke waarborg bestaat er dat zulk een situatie geobjectiveerd zal worden en met name bestendigd zal blijven bij wisseling van de leiding? Die waarborg is er, om kort te gaan, niet zolang er geen institutionalisering plaats vindt van de 'nieuwe' rolverwachtingen, in deze zin, dat zij zich reeds bij aantrekking van nieuwe leiders kunnen doen gevoelen.⁷⁸

§ 3. NORMATIEVE INTEGRATIE

Zolang vrije concurrentie de noodzakelijke voorwaarde voor evenwicht verschaft, was het een legitiem doel deze te bevorderen. In de huidige economische situatie met grote produktie-complexen die staten in de staat zijn, is dit echter ontoereikend. Een concern dat meer dan de helft van de markt voor een bepaald produkt beheerst, of dat door grote omvang, spreiding van zijn activiteiten, beheersing van grondstoffenvoorziening en afzetkanalen een anderszins sterke positie heeft opgebouwd, wordt in zijn marktgedrag slechts in geringe mate beperkt door de concurrenten.

De betekenis van de in het kapitalistische stelsel hoog geprezen concurrentie is met het concentratieproces afgenomen. Er is niet in alle opzichten reden om hierover pessimistisch te zijn. Deze ruwe methode voor het vinden van een sociaal evenwicht drukte zwaar op de menselijke arbeid. Survival of the fittest, zegt Berle, kan een goede strategie zijn van de natuur wanneer het gaat om het leven van planten en dieren. Als een methode van economische organisatie blijkt zij vaak onverdragelijk voor de meeste menselijke wezens die ermee in aanraking komen⁷⁹. In een eerdere publikatie constateerde Berle reeds dat de twee belangrijkste 'checks' op de macht van concerns aan betekenis hebben verloren. Als zodanig beschouwde hij de controle van de kapitaalmarkt en het bestaan van de concurrentie. Als de twee belangrijkste 'checks' aan betekenis hebben verloren zijn er dan geen nieuwe? Hierop een antwoord te vinden zag Berle als waarschijnlijk het belangrijkste probleem van de Amerikaanse politieke organisatie in de tweede helft van de 20e eeuw⁸⁰.

78. F. J. H. M. van der Ven, Sociologie van de economische eenheid, in: *Sociale Wetenschappen*, jrg. 6 (1963), blz. 289/290.

79. A. A. Berle, *Power without property*, New York 1959, blz. 89.

80. A. A. Berle, *The 20th century capitalist revolution*, New York 1954, blz. 52.

In een eerder stadium kon de overheid rekenen op het winstmotief en op de concurrentie tussen de ondernemingen. Nu heeft echter de onderneming met individueel karakter veelal plaats gemaakt voor het concern en de vrije concurrentie voor een oligopolistische situatie. Mogelijk is er nu een evenwichtselement vereist in de constitutie van het concern zelf, zodanig, dat de belangen die met elkaar moeten worden verzoend in actieve relatie met elkaar worden gebracht binnen de structuur van de onderneming. Men zou de tegengestelde belangen kunnen omvatten in het raam van een gemeenschappelijk doel, terwijl men tevens voorziet in een creatieve uitweg voor het verhelderen van de verschillen in standpunt tussen de partijen (management, aandeelhouders, werknemers, consumenten, publieke overheid) door zorg te dragen voor hun afzonderlijke expressie.

Een verantwoordelijk zelfbestuur van de grote ondernemingen is te verkiezen boven een bureaucratisch staatstoezicht. De ware functie van de staatsoverheid met betrekking tot de industrie, is niet te interveniëren in de bestaande relaties tussen managers, arbeiders, aandeelhouders en consumenten. De overheid moet met behulp van de wetgeving industriële instituten in het leven roepen die in staat zijn tot zelfbestuur en die in redelijke harmonie met het algemeen belang kunnen functioneren.

Sociale politiek

Een 'redelijke ordening van het gehele maatschappelijk-economische leven ter verdediging van de menselijke vrijheid van allen', dat ziet F. van der Ven als de huidige taak van de sociale politiek ⁸¹. Aan het eind van de vorige eeuw nam de sociale politiek de verdediging op zich van de noodzakelijkheid van een materiële en zedelijke verheffing van de arbeiders. Aanvankelijk ging het alleen om correctiemaatregelen tegen uitwassen en fungeerde de sociale politiek als Rode Kruis achter het front van het bedrijfsleven ⁸². Later heeft de sociale politiek een sterkere greep gekregen op het economisch gebeuren en men mag stellen dat belangrijke resultaten zijn tot stand gekomen in het streven naar een materiële en zedelijke verheffing van de arbeidende klasse. Thans heeft de sociale politiek een taak van meer algemene aard.

Van der Ven beschouwt de sociale politiek als een ars of kunde; onder wetenschappelijke gezichtshoek is het een toegepaste wetenschap ⁸³. De

81. F. J. H. M. van der Ven, *Theorie der sociale politiek*, Leiden 1961, blz. 155.

82. G. Briefs, *Betriebssoziologie*, in: *Handwörterbuch der Soziologie*, 1959, blz. 35.

83. F. J. H. M. van der Ven, t.a.p., blz. 3.

praktijk van de sociale politiek heeft naar zijn mening vooral te maken met economie en sociologie, maar ook met staatsrecht, geschiedenis en filosofie. De sociaal-politicus spoort niet zelf de gegevens op, maar gebruikt de resultaten van deze wetenschappen.

Van der Ven heeft in zijn 'Theorie der sociale politiek' het begrip sociale politiek willen beperken tot een economisch verschijnselen-complex⁸⁴. Dit houdt niet in dat de sociale politiek vereenzelvigd wordt met de economische politiek. Er moet nog een element bijkomen, waardoor economische politiek tot sociale politiek wordt, en wel een ethisch element, dat betrekking heeft op de plaats van de mens als persoon in de gemeenschap. 'In het bijzonder de relatie tussen persoon en gemeenschap roept een aantal wederkerige aanspraken en verplichtingen in het leven die van het hoogste belang zijn voor de sociale politiek.'⁸⁴

'Economisch', zegt Van der Ven, is feitelijk, buiten-normatief; 'sociaal' evenwel brengt in dat economische een normatief element. In zijn meest algemene vorm is de leidende norm, die aan het economische leven een zedelijke oriëntering beoogt te geven, tot uitdrukking te brengen in de formule, dat de mens niet object, maar subject, doel en centrum van de produktie is⁸⁴.

Het ligt in de aard van de politiek niet stil te staan bij zedelijke normen die buiten haar om gevormd zijn. Zij gaat verder en geeft een juridische wending aan die normen bij haar doelbewust en leidend handelen met betrekking tot de zaken van de gemeenschap. De sociale politiek schept rechtsnormen. Dit betekent dat de norm uitdrukking geeft aan het ethisch behoorlijke, maar tevens aan het maatschappelijk doelmatige. 'Van de doelmatigheidsgedachte kan de politiek niet afzien. In verleden tijden heeft zij wel sterk op de voorgrond gestaan. De doorbraak nu van het ethische in de rechtsordening kenmerkt in hoge mate de ontwikkeling, die door de sociale politiek is ingeluid'⁸⁵.

De sociale politiek als feitelijke categorie wil Van der Ven aldus omschrijven: 'Sociale politiek is het regelmatig en doelbewust geordende streven van leidinggevende organen van private en publieke gemeenschappen om de maatschappelijke verhoudingen – meer speciaal op economisch gebied – met rechtsnormen, geïnspireerd door het zedelijk bewustzijn, te beïnvloeden.'⁸⁶

Als subjecten van de sociale politiek treden niet alleen de staatsorganen

84. F. J. H. M. van der Ven, t.a.p., blz. 38.

85. F. J. H. M. van der Ven, t.a.p., blz. 39.

86. F. J. H. M. van der Ven, t.a.p., blz. 39.

op. Ook b.v. de vakorganisatie en de onderneming kunnen aan sociale politiek doen in de zin dat ze rechtscheppend werkzaam zijn en nieuwe sociale ideeën in de rechtsordening trachten over te dragen. Evenals de scheiding der machten in de staat, die rechtspraak en wetgeving heeft vrijgemaakt van de bestuursmacht, acht Van der Ven deze differentiatie in de sociaal politieke activiteit van belang voor de vormgeving van een nieuw 'sociaal' maatschappelijk bestel. 'Van het slagen hiervan hangen de kansen van de moderne democratie in hoge mate af.' ⁸⁷

Schelsky heeft erop gewezen dat de sociale politiek vanaf haar aanvang onder meer werd gekenmerkt door een streven de economisch-technisch gedetermineerde onderneming te integreren in het groter maatschappelijke geheel. Aanvankelijk nam de industriële onderneming met haar gemechaniseerde en gerationaliseerde productieproces een geïsoleerde positie in in de samenleving. Die samenleving slaagde er niet in het moderne bedrijf 'sozial einzuordnen'. Dit had tot gevolg dat zuiver technische en economische krachten nagenoeg zonder enige belemmering konden uitwerken en daarmee proletarisering van de arbeiders, economische crises, uitbuiting en onzekerheid tot gevolg hadden. 'Diese Spannung zwischen der sozialen Isoliertheit des Betriebes unter rein wirtschaftlich-technischen Leistungsgesichtspunkten einerseits und den Bemühungen zur sozialen Eingliederung und Durchgliederung des Betriebes durch ausser- oder innerbetriebliche soziale Massnahmen anderseits kennzeichnet die ganze Epoche der modernen Industrie seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts' ⁸⁸.

Normatieve integratie

Waarschijnlijk zouden bepaalde concurrentiebeperkende praktijken niet voorkomen, zegt B. de Gaay Fortman, als de betrokken ondernemingen rekening zouden houden met de noodzaak van hun harmonische integratie in een economische orde waarin open concurrentie een fundamenteel begrip is ⁸⁹. Gedeeltelijk slagen de ondernemingen er niet in om sommige aspecten van hun activiteit te onderkennen, gedeeltelijk wensen zij geen rekening te houden met deze gezichtspunten. In navolging van T. P. van der Kooy ⁹⁰ ziet De Gaay Fortman de onderneming als een menselijk

87. F. J. H. M. van der Ven, t.a.p., blz. 54.

88. H. Schelsky, Aufgaben und Grenzen der Betriebssoziologie, in: *Wege zum sozialen Frieden*, 1954, blz. 213.

89. B. de Gaay Fortman, *Theory of competition policy*, blz. 125.

90. Diens opvattingen zijn o.m. weergegeven in een aantal artikelen in *Beroep en Roeping*, jaargangen 1961, 1962, 1963.

instituut met een normatieve structuur. Dit houdt naar zijn mening in, dat de onderneming harmonisch moet worden geïntegreerd in de economie en in de maatschappij als een geheel ⁹¹. Hij ziet dit als een leidraad voor de mededingingspolitiek en voor de overheidspolitiek in het algemeen. Wij zouden het hiertoe niet willen beperken en het eveneens als leidraad willen nemen voor een integratiestreven zonder overheidswang.

Het begrip integratie, in het bijzonder met betrekking tot de onderneming, verdient hier nader onderzoek. De dissertatie van Van Zuthem heeft het vraagstuk van de integratie van de onderneming helder belicht. Niet alleen de integratie van de onderneming als zodanig, door hem intrinsieke integratie genoemd, maar ook de integratie van de onderneming in de samenleving, de extrinsieke integratie, waar het in deze paragraaf om gaat.

Van Zuthem maakt onderscheid tussen sociale integratie en normatieve integratie. Onder sociale integratie verstaat hij de mate waarin mensen of groepen met elkaar in contact komen, langs functionele weg (in functioneel gekwalificeerde interactie), communicatieve weg (overbrengen van gedachten, meningen, wensen) of interviviale weg (gezellige omgang) ⁹². Het gaat hier om gestructureerde interactie. De normatieve integratie geeft aan de mate, waarin de aan het gestructureerde interactieproces ten grondslag liggende normen en waarden harmoniëren ⁹³.

Het komt ons als juist voor, om dit begrip normatieve integratie centraal te stellen in het denken over de problematiek van de economische machtsposities. In het richten van de bedrijfsactiviteit, het leiden van met name de grote ondernemingen, in de doelstelling van die ondernemingen dient men een harmonie met de normen en waarden van de samenleving te realiseren, waarin die onderneming haar functie uitoefent. Deze conceptie van normatieve integratie dient uitgangspunt te zijn bij het theoretiseren over het onderhavige vraagstuk. Naar onze mening heeft tot nu toe te zeer de conceptie van de mededinging in het middelpunt gestaan. Dit lijkt geen juist uitgangspunt voor de huidige omstandigheden.

Gesteld is dat de normatieve integratie de mate aangeeft, waarin de normen en waarden die aan het gestructureerde interactieproces ten grondslag liggen, harmoniëren. Onder normen kan men verstaan de regels voor het gedrag van mensen, groepen of instituten. Van Zuthem noemt als voorbeelden van elementaire normen die het gedrag reguleren de econo-

91. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 125.

92. H. J. van Zuthem, *De integratie van de onderneming als sociologisch vraagstuk*, Assen 1961, blz. 17.

93. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 19.

mische, de ethische en de juridische normen⁹⁴. Waarden zijn oriënteringspunten voor het gedrag, van normen afgeleid of uit normen samengesteld. Als voorbeelden noemt Van Zuthem: de democratie, de persvrijheid, de leerplicht en de kinderverzorging⁹⁴. Het begrip harmonie acht hij het meest wezenlijke kenmerk voor de normatieve integratie⁹⁵. Bij het begrip harmonie staan op de voorgrond het eigen karakter van de delen en de esthetische of ethische kwalificatie van de verhouding der delen. Harmonie betekent niet dat er eenvormigheid is of gelijkheid. 'Voor het bestaan van normatieve integratie is derhalve niet nodig dat men gelijke normen en waarden heeft'.⁹⁵ Door het gebruik van het begrip harmonie wordt tegemoet gekomen aan het genuanceerd karakter van de sociale werkelijkheid. 'De esthetische of ethische kwalificatie van de verhouding der delen', zegt Van Zuthem, 'kan zowel objectief als subjectief zijn'⁹⁶. Disharmonie van normen en waarden kan zich als een objectief gegeven aan ons voordoen in de vorm van sociale spanningen en conflicten. Deze verschijnselen zijn in strijd met algemeen erkende ethische of esthetische normen en de verhoudingen tussen normen en waarden zijn dan 'niet goed'. 'Het ontbreken van spanningen en conflicten waarborgt echter nog geen harmonie. Het bestaan van harmonie en de mate van harmonie zullen dan uit andere verschijnselen moeten worden afgeleid. In de keuze van deze verschijnselen ligt een duidelijk subjectief element.'⁹⁷ Van Zuthem komt tot de conclusie dat harmonie als zodanig niet bestaat. Het is 'geen toestand, maar een oordeel over een bepaalde toestand op grond van smaak, gevoel, ervaring, overtuiging of openbaring'⁹⁸.

Met het laatste, het subjectieve element in het begrip harmonie, is het concept van de normatieve integratie minder bruikbaar geworden. Wanneer men spreekt over een harmonie van klanken of de harmonie van een landschap overwegen in het oordeel weliswaar subjectieve elementen. Spreekt men echter van harmonie tussen doeleinden van de onderneming en doeleinden van de samenleving dan beoogt men toch voornamelijk dat er geen spanningen en conflicten tussen beide zijn. (Met Van Zuthem⁹⁹ willen wij onder de normen en waarden tevens de doeleinden begrijpen). Hier overwegen objectieve elementen. Galbraith spreekt van 'consistency'

94. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 18.

95. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 20.

96. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 20.

97. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 20.

98. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 48.

99. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 25.

in de doelstellingen van de samenleving, de organisatie en het individu ¹⁰⁰. Deze dienen met elkaar in overeenstemming te zijn, in de betekenis van niet-strijdig. Wanneer we in het vervolg spreken over de harmonie in de doelstellingen van onderneming en samenleving wordt daarmee de objectieve inhoud van niet-strijdigheid bedoeld.

Het begrip integratie wordt nog verduidelijkt door aanwijzing van het verschil met de begrippen coördinatie en aanpassing. Coördinatie is eerder een sociale techniek: bewust ingrijpen in de sociale realiteit op rationele gronden. Het veronderstelt een objectief doel en een coördinator. De mate van interactie en de harmonie van normen en waarden zijn geen voorwaarden en hebben hoogstens een afgeleide betekenis ¹⁰¹. Aanpassing is eerder het conformeren van het gedrag aan bestaande normen. Aanpassing sluit niet in dat er harmonie van normen tot stand komt ¹⁰².

Normatieve integratie van de onderneming in de samenleving betekent een harmonie van de doeleinden van de onderneming met de doeleinden van de samenleving waarin die onderneming haar functie uitoefent. Wat S. Bergsma in zijn dissertatie bedoelt met vermaatschappelijking van de onderneming, betekent in meer opzichten hetzelfde als normatieve integratie van die onderneming in de samenleving. De volgende passage uit zijn proefschrift moge hiervan getuigen: 'Er kan niet meer worden gesproken van de onderneming als 'een zelfstandige economische organisatie'. Erkend moet worden dat het ondernemingsbeleid bepaald wordt in interdependentie met een groot aantal andere beleidsbronnen buiten de onderneming gelegen. Omdat deze beïnvloeding van de onderneming gericht is op het doen overeenstemmen van het ondernemingsbeleid met de maatschappelijke doelstellingen kan het hierboven beschreven proces het best gekarakteriseerd worden als vermaatschappelijking van de onderneming.' ¹⁰³ Overigens is enige voorzichtigheid geboden. Normatieve integratie van de onderneming in de samenleving betekent naar onze mening een zekere wisselwerking tussen de normen van de onderneming en de normen van de samenleving. De normen van de onderneming worden niet eenzijdig beïnvloed door de normen van de samenleving, er is ook een beïnvloeding in omgekeerde richting. 'Of zij wil of niet, de groot-onderneming vormt èn door haar produkten, èn door haar organisatie en leiding over mensen onze cultuur. Zij beïnvloedt, neen zij máákt die cultuur meer

100. J. K. Galbraith, *The new industrial state*, Boston, 1967, blz. 159.

101. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 25.

102. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 27.

103. S. Bergsma, *De vermaatschappelijking van de onderneming*, Deventer 1965, blz. 163.

dan welke andere instelling ook,' aldus Albada ¹⁰⁴. Integratie heeft een andere betekenis dan conformatie, zoals we in het voorafgaande hebben gezien.

Bij de normatieve integratie van de onderneming in de samenleving gaat het om een integratie van belangen, heeft Van Zuthem gesteld ¹⁰⁵. Onder belangen van de onderneming wil hij dan verstaan het min of meer homogene complex van doeleinden van personen en groepen binnen de onderneming die verschillen met de belangen van de samenleving, ofschoon niet noodzakelijk daaraan tegengesteld zijn. De belangen van de samenleving worden analoog aangeduid als het min of meer homogene complex van doeleinden van personen en groepen binnen de samenleving, die verschillen met (hoewel niet noodzakelijk tegengesteld zijn aan) de belangen van de onderneming. Er zijn ook doeleinden binnen en buiten de onderneming die volkomen identiek zijn, maar ze zijn in het algemeen te vaag geformuleerd, meent Van Zuthem. Bij de normatieve integratie van de onderneming in de samenleving gaat het niet om de identieke doeleinden, maar om de verschillende doeleinden, om de belangen dus. 'De normatieve integratie geeft dan aan de mate waarin de belangen van onderneming en samenleving en de middelen, die ter realisering worden aangewend, harmoniëren' ¹⁰⁶.

Verantwoordelijkheid het normatieve correlaat van macht

Is een harmonie van belangen van de grote ondernemingen en de samenleving als geheel een haalbare toestand of een idealistische hersenschim? Is het een reëel uitzicht op de toekomst of een utopie, alleen van praktische betekenis in een betere wereld?

Onze verlangens en onze keuzen zullen beslissend zijn voor onze toekomst. Dit geldt voor de individuele mens en het geldt voor de maatschappij in haar geheel. Voor het vraagstuk van de economische machtsposities is een oplossing mogelijk. Niet in de liberale zin, dat alles wel in orde zal komen; evenmin in de historisch-dialectische zin, dat het gebeuren zich met noodzakelijkheid naar iets beters, wat dan ook, beweegt. Een zodanig denken brengt zelfs elke oplossing in gevaar ¹⁰⁷. 'Ten aanzien van de maatschappelijke problematiek is gebleken', aldus H. de Lange, 'dat

104. W. Albada, Onderneming en samenleving, in: *Evangelie en Maatschappij*, jrg. 16 (1963), blz. 244.

105. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 141.

106. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 141.

107. Romano Guardini, *De moderne mens en het probleem van de macht*, Utrecht 1959, blz. 60.

lot geen noodlot is, maar om een politiek antwoord vraagt, dat wetenschappelijk (in ons geval economisch) en redelijk is gefundeerd.' ¹⁰⁸ Onze idealen en onze opvattingen van nu, ons kiezen en handelen zullen beslissend zijn voor de toekomst. 'Even our hopes for the future have formative influence', zegt Berle. Het machtsstelsel dat we hebben en dat we terecht of ten onrecht kapitalisme noemen, is het resultaat van de dromen van het verleden. De toekomst ervan zal bepaald worden door de dromen over de beschaving die we hopen tot stand te brengen. We zullen onze machtsdragers controleren of erdoor gecontroleerd worden al naar gelang onze verlangens en onze keuzen dat zullen bepalen ¹⁰⁹.

Deze stellingname is optimistisch. Kan dit optimisme wel worden gefundeerd? Zijn de meeste mensen niet voortdurend geabsorbeerd door hun gevaarlijk enge groepsbelangen en vertonen zij niet, wanneer het om hun privébelangen gaat, een schrikwekkende capaciteit om zichzelf ervan te overtuigen dat 'what is good for me is good for the country'? Het beeld dat onze maatschappij in deze te zien geeft, vertoont onmiskenbaar een aantal ontmoedigende facetten. Maar een goede remedie tegen de verleiding tot defaitisme is het om met J. M. Clark terug te zien en de afstand te schatten die we in een generatie of twee, drie hebben afgelegd. Er heeft een sociale aanpassing plaats gevonden die werkelijk verrassend is voor ieder die zich kan herinneren, waar we vijftig jaar geleden waren. Dit gebeurde niet uit zichzelf. Daarachter liggen een egoïstisch en hardnekkig gevoerde strijd en met tegenzin vastgelegde accoorden; ook het waarnemen van nood en het zoeken naar oplossingen, het leren van fouten, het volhouden na tegenslagen en het aanleren van verdraagzaamheid en de kunst van het compromis ¹¹⁰.

Het komt ons voor dat christelijke leer en humanisme van doorslaggevende betekenis kunnen zijn als inspiratiebron voor de groei naar een normatief beter geïntegreerde maatschappij. De levenshouding die wij belijden, moet doordringen tot in de economische structuren van het leven. 'De mens komt pas tot zichzelf wanneer de liefde de grondwet van zijn leven is. Dit moet tot werkelijkheid worden in heel ons bestaan, ook in het economisch facet daarvan.' ¹¹¹ Terecht vraagt Karl Rahner zich als lid van

108. H. M. de Lange, *De gestalte van een verantwoordelijke maatschappij*, Amsterdam 1966, blz. 8.

109. A. A. Berle, *Power without property*, 1959, blz. 26.

110. J. M. Clark, *Economic institutions and human welfare*, New York 1957, blz. 203/204.

111. R. C. Kwant, *De ontwikkeling van het sociale denken*, 's-Gravenhage 1960, blz. 32.

de kerk af, of wij niet te veel de afgewogen en zorgvuldig overdachte beginselen van de kerk verkondigen, in plaats van deze beginselen moedig om te zetten in eisen voor de praktijk, die weliswaar niet altijd en overal, doch voor ons hier en nu noodzakelijk zijn ¹¹².

Betekent dit nu, dat in het economische leven altruïsme in de plaats moet worden gesteld van het eigenbelang? Dit zou in strijd zijn met de menselijke natuur. Maar een behartigen van het eigenbelang terwijl er tevens een gerichtheid is op de belangen van anderen, dat lijkt geen onmogelijke opgave. Dat is wat wij verantwoordelijk handelen zouden willen noemen, een zekere identificatie met de belangen van anderen. Wanneer men aldus handelt, is men boven de opvatting uitgestegen, dat 'what is good for me is good for the community' en heeft men tenminste gedeeltelijk de opvatting aanvaard, dat 'what is good for the community is good for me', ofwel 'that my economic relationships cannot be healthy unless they are part of a healthy community' ¹¹³.

Hetzelfde geldt voor de onderneming als menselijk instituut. De onderneming handelt verantwoordelijk, wanneer er bij het nastreven van de eigen doeleinden van de onderneming een gerichtheid is op de belangen van de samenleving als geheel, ofwel: een identificatie – minstens tot op zekere hoogte – met de belangen van de gehele gemeenschap. De grote marktbeheersende onderneming heeft macht, economische macht, zoals we in hoofdstuk I hebben gezien. Verantwoordelijkheid is het normatieve correlaat van macht, aldus Van Zuthem ¹¹⁴.

George Goyder heeft in zijn boek 'The responsible company' ¹¹⁵, waarop wij ook in de volgende hoofdstukken nog meermalen zullen terugkomen, de idee ontwikkeld van de verantwoordelijke onderneming. Het thema van het boek is dat het tegenwoordige rechtssysteem dat de grote bedrijven beheerst, uit de tijd is en veranderd moet worden. Het vennootschapsrecht moet worden herzien. Hij gaat uit van de overwegende betekenis voor onze economie van 'big business'. Goyder ziet geen heil in ontmanteling van de reuzenondernemingen, noch in nationalisatie. In het eerste deel van zijn boek geeft Goyder een analyse van de actuele structuur van de industrie en komt tot de conclusie dat het grootbedrijf over het grootste deel van zijn invloedssfeer helemaal geen verantwoording schuldig is in de ware zin. In het tweede deel werkt hij onder meer de

112. Karl Rahner, De geest waait waar hij wil, *Plein*, augustus/september 1962, blz. 29.

113. J. M. Clark, t.a.p., blz. 207.

114. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 199.

115. George Goyder, *The responsible company*, Oxford 1961.

gedachte uit dat aan de meningen van de verschillende partijen in de industrie (werknemers, aandeelhouders, consumenten, algemeen belang) gelegenheid moet worden gegeven tot gelding te komen binnen de juridische structuur en het gemeenschappelijke doel van de onderneming. Dit moet gedaan worden door de 'decision making few' in de industrie te verplichten verantwoording af te leggen aan de velen die door hun beslissingen geraakt worden, op dezelfde manier als in onze politieke instellingen. Goyder wil met name voorzien in een verantwoordelijke participatie van de werknemers en in het stellen van nieuwe sociale doeleinden binnen de economische associaties die nu een zo groot deel van het maatschappelijk leven en streven beheersen.

Doelstelling van de onderneming

In het huidige vennootschapsrecht is het winst maken als enig doel voor de onderneming erkend. Bergsma wijst erop¹¹⁶, dat voor de naamloze vennootschap – niettegenstaande de versterking van de rechtspersoonlijkheid ten koste van de overeenkomstgedachte – formeel nog steeds de doelomschrijving geldt die in art. 1655 van het Burgerlijk Wetboek aan de maatschap is gegeven, en die luidt: 'iets in gemeenschap te brengen met het oogmerk om het daaruit ontstaande voordeel met elkander te delen'. Het hangt samen met de sterke identificatie van ondernemingsdoel en ondernemersdoel die wij, aldus Lambers, uit de negentiende eeuw hebben meegekregen¹¹⁷. Het klassieke vennootschapsrecht is kennelijk aan de kleine onderneming gebonden en verliest in het concern zijn basis.

Wanneer B. de Gaay Fortman zich afvraagt of de onbeperkte drang tot maximale winst in feite nog de motiverende kracht van de moderne industrie is, komt hij tot de bevinding, dat weliswaar de verwachte winst de rechtvaardiging is voor elke nieuwe investering, maar dat het winstmotief niet langer meer moet worden begrepen in de klassieke betekenis dat elke economische beslissing of transactie plaatsvindt met het oog op zijn onmiddellijke maximale winstgevendheid¹¹⁸. De moderne grote onderneming is voor alles geneigd zichzelf als een permanent instituut te zien. Zij is er uiteindelijk voor de economische prestatie. Onder moderne omstandigheden vereist dit organisatie en organisatie vereist stabiliteit en continuïteit.

116. S. Bergsma, t.a.p., blz. 68.

117. H. W. Lambers, Over het ondernemingsdoel, *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 10 (1967), blz. 209.

118. B. de Gaay Fortman, t.a.p., blz. 32.

In discussie is het ultieme karakter van het winstmotief, niet het primaire karakter¹¹⁹. Rentabiliteit, in de zin van een gunstige verhouding tussen baten en lasten, is voor de onderneming noodzakelijk. In ons stelsel van vrije ondernemingsgewijze produktie en particuliere eigendom van de produktiemiddelen kan de onderneming niet volstaan met het nastreven van economiteit, van efficiency en lage kosten. Elk overheidsbedrijf, ook dat wat met verlies moet werken, dient deze norm van economiteit in acht te nemen. Conditie voor het voortbestaan van de particuliere onderneming is die gunstige verhouding tussen baten lasten die we rentabiliteit noemen.

Al heeft in feite het winststreven vaak nog enig ultiem karakter, het wordt zelden nog gezien als het enige doel van de bedrijvigheid. Behalve naar rentabiliteit, streeft de leiding van de onderneming naar continuïteit en naar zekerheid. 'Deze nieuwe doelstelling', aldus Plattel, 'heeft een meer uitgesproken maatschappelijke bestemming dan het rationele winstmotief dat uitsluitend het kapitaalelement ten goede kwam. Het belang van de werknemers en de uitbreiding van de werkgelegenheid zijn mede in deze doelstelling begrepen.'¹²⁰ Men constateert een gerichtheid op de goodwill voor de onderneming en de reputatie van haar produkten. Verder wil men wel de status van de onderneming verhogen, b.v. door een fraai kantoorgebouw of door uitbreiding van de stafdiensten. Maar met het doel van de omzetvergroting en uitbreiding van het marktaandeel kan men dit alles herleiden tot de doelstelling van de continuïteit. De kern van de belangen van het management, concludeert Van Zuthem, ligt in de aanvaarding en de realisering van de eisen der continuïteit volgens zijn eigen opvattingen en interpretatie van die eisen. 'Het zal blijken dat de moeilijkheden vooral zitten in die opvattingen en interpretatie van het management.'¹²¹

De legitimiteit van de doelstellingen is in het geding en de wijze waarop ze tot stand komen. De werknemers in de onderneming zijn niet in de gelegenheid om hun belang tot gelding te laten komen bij het formuleren van de doelstellingen. 'De verwachting dat het personeel de doelstelling van de onderneming zal aanvaarden, heeft in de huidige ontwikkelingsfase van de onderneming weinig kans beantwoord te worden. Het personeel wordt bij de formulering van deze doelstellingen niet of nauwelijks betrokken. Veelal zullen de doelstellingen, voor zover zij niet slaan op produceren en winst maken, voor het personeel onbekend zijn.'¹²²

119. G. Goyder, t.a.p., blz. 72.

120. M. G. Plattel, *Sociale wijsbegeerte II*, Utrecht 1964, blz. 186.

121. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 61.

122. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 62.

Eenheid van doelstelling is essentieel voor een succesvolle organisatie. Het doel moet kunnen worden begrepen en aanvaard door alle leden van de organisatie¹²³. Berle wijst erop dat het doel, de taak, de functie van de grote 'corporations' in Amerika niet is gedefinieerd in de statuten ervan¹²⁴. Toch moet het juist daar waar de onderneming is uitgegroeid tot een zelfstandig instituut, waar zij niet meer kan worden gezien als een winstgevend vermogensobject van aandeelhouders, mogelijk zijn tot een ruime doelstelling van de onderneming te komen.

In Nederland is in de vennootschapsstatuten van enkele grote concerns reeds een ruimere doelstelling geformuleerd. In art. 2 van de statuten van de N.V. Philips' Gloeilampenfabrieken komt na een passage over de technisch-commerciële doelstelling van de N.V. de volgende zin voor: 'Ter behartiging van de belangen van alle bij de vennootschap betrokkenen zal zij streven naar een welvaartspolitiek op lange termijn en naar een maximaal nuttige werkgelegenheid.' In de statuten van de Verenigde Machinefabrieken N.V. is de technisch-commerciële doelstelling opgenomen in artikel 2. Artikel 3 luidt daarna als volgt:

'De vennootschap beoogt te bevorderen:

- a. de directe belangen van allen wier inkomen afhankelijk is van het bestaan en de bloei van de vennootschap, zowel van hen, die aandeel hebben in haar vermogen als van degenen, die hun werkkraft in de vennootschap inbrengen;
- b. de indirecte belangen van zeer velen, tengevolge van de maatschappelijke functie van de onderneming.'

In een ruimere doelstelling menen wij minstens vier belangrijke elementen te kunnen onderscheiden: een gerichtheid op het belang van de consumenten (centrale doelstelling van de onderneming is immers verzorging van de maatschappelijke behoefte); gerichtheid op het belang van de werknemers (hun materiële en psychische welzijn); gerichtheid op het belang van de aandeelhouders (rendement voor het in de onderneming geïnvesteerde kapitaal); gerichtheid op de sociaal-economische politiek van de overheid (een functioneren in het kader van deze politiek). Dan zou in feite voldaan kunnen zijn aan wat Van Zuthem wil: het streven naar harmonie in de doelstellingen van de onderneming opnemen. 'Dit betekent dat toenemende interactie en invloed gepaard moeten gaan met toenemende verantwoordelijkheid en dat de inhoud van die verantwoordelijkheid

123. G. Goyder, t.a.p., blz. 90.

124. A. A. Berle, *Power without property*, 1959, blz. 101.

wordt gevormd via normen en waarden die een zo groot mogelijke erkenning hebben gevonden.' ¹²⁵

Overigens kunnen sociaal-politieke aspecten niet dominant zijn ten koste van economisch-technische gezichtspunten. Het ondernemingsbeleid zal moeten zijn afgestemd op een evenwicht tussen beide. Er zijn tekenen die erop wijzen dat hiervoor steeds meer begrip ontstaat, zowel aan de zijde van het management als aan de kant van de werknemers. De laatste zouden hun kennis kunnen verdiepen van de financieel-economische grondslagen van de onderneming. De managers van de grote concerns zullen gewetensvol rekening moeten gaan houden met sociaal-ethische consideraties. Zij moeten, zegt Berle, het oude probleem bezien van het goede leven in zijn meer elementaire fasen en hoe hun werk in de samenleving kan worden aangewend om het te bevorderen ¹²⁶.

Samenvatting

Mogen we de strekking van dit derde hoofdstuk als volgt samenvatten. Het mededingingsbeleid, door middel waarvan de problematiek van de economische machtspositie tot nu toe voornamelijk werd benaderd, vindt weinig steun in de resultaten van de economische wetenschap. In de meeste landen waar een doelbewust mededingingsbeleid wordt gevoerd, is er een bezig zijn met voornamelijk detailkwesties en heerst er veel aarzeling over een beleid ten aanzien van de grote concerns. Het mededingingsbeleid wil de concurrentie-beperkingen bestrijden en de concurrentie tussen de ondernemingen bevorderen. Onder de huidige omstandigheden, die beheerst worden door grote produktie-complexen, is het bevorderen van de mededinging als uitgangspunt ontoereikend. Nationalisatie, countervailing power en de gedachtengang in de Amsterdamse afscheidsrede van Kuin bleken evenmin het uitgangspunt te bieden voor een oplossing van het onderhavige vraagstuk. Het gewenste uitgangspunt menen we wel te hebben gevonden in het concept van de normatieve integratie. Het beleid, met name van de grote ondernemingen, moet gericht zijn op een harmonie tussen de belangen van de onderneming en de belangen van de samenleving waarbinnen de onderneming opereert. Hiertoe moet men de juiste integratiekaders scheppen en adequate sociale processen op gang brengen.

De sociale ethiek van de industriële maatschappij geeft het punt aan waar

125. H. J. van Zuthem, t.a.p., blz. 152.

126. A. A. Berle, *The 20th century capitalist revolution*, 1954, blz. 166.

het met elkaar verweven zijn van en de wisselwerking tussen industrie en maatschappij beginnen, aldus Dahrendorf. Sociale ethiek geeft hij dan dezelfde betekenis als in de vroege Duitse sociologie: men dient haar niet spiritualistisch te begrijpen als een in de lucht zwevende geestelijke kracht, maar als doelende op sociale waarden en op de rangschikking daarvan ¹²⁷.

Met name vanuit de vakbeweging en vanuit de politieke partijen, representanten van de sociale ethiek in de hier aangegeven betekenis, zijn in de laatste tien jaren een aantal min of meer uitgewerkte voorstellen gepresenteerd gericht op herziening van de structuur van de onderneming. Zij hebben betrekking op de verslaggeving omtrent het gevoerde beleid en op de orgaanstructuur van de onderneming. In de navolgende hoofdstukken zal worden nagegaan op welke wijze openbaarheid van het beleid (hoofdstuk IV) en de medezeggenschap van betrokkenen (hoofdstuk V) kunnen bijdragen tot integratie van de economische machtsposities in de samenleving.

127. R. Dahrendorf, *Sociologie van industrie en bedrijf*, Utrecht 1965, blz. 131.

IV. Het aspect van de openbaarheid en de publieke opinie

'Power can already be controlled by making its existence and operation visible' (B. de Gaay Forman).

§ 1. PUBLIEKE OPINIE

Inleiding

In zijn dissertatie noemt Van Zuthem de invloed van de publieke opinie als een van de machten die de interactie en de afhankelijkheid – en daarmee de extrinsieke integratie – van de onderneming doen toenemen¹. Goyder stemt in met de bewering dat 'public approval' niet minder essentieel is voor het voortbestaan van het hedendaagse bedrijf dan adequaat kapitaal of bekwame managers². Bergsma citeert uit het C.N.V.-rapport over de ondernemingsstructuur³: 'De groep die de beschikkingsmacht heeft kan deze niet naar willekeur uitoefenen. Haar beleid wordt mede bepaald door de publieke opinie, door het sociaal-economische en sociaal-ethische klimaat, dat voor de economische ontwikkeling van Nederland kenmerkend is.'⁴

Het is met name Adolf Berle die de nadruk heeft gelegd op de betekenis van de publieke opinie voor de integratie van de economische machtsposities in het maatschappelijk leven. Reeds in zijn studie van 1954 noemt hij de publieke opinie als een van de drie krachten (naast oligopolistische concurrentie en de politieke macht van de staat) die zorgen dat het grote Amerikaanse concern eerder een dienstbare dan een tyrannieke instelling blijft.⁵ Het is duidelijk zegt Berle dat een modern Amerikaans concern in voldoende mate begrijpt dat het met een kiezerscorps te maken heeft. Als

1. H. J. van Zuthem, *De integratie van de onderneming als sociologisch vraagstuk*. Assen 1961, blz. 144.

2. G. Goyder, *The responsible company*. Oxford 1961, blz. 25.

3. S. Bergsma, *De vermaatschappelijking van de onderneming*. Deventer 1965, blz. 161.

4. De structuur en de rechtsvorm van de onderneming. Rapport van het C.N.V., in: *Evangelië en Maatschappij*, maart 1962, blz. 119.

5. A. A. Berle, *The 20th century capitalist revolution*. New York 1954, blz. 54.

zijn kiezers, nl. zijn kopers, onbevredigd zijn, dan zullen ze naar de staat gaan voor een oplossing ⁶.

In 'Power without property' heeft Berle deze gedachten verder uitgewerkt. Hij komt daarbij tot de conceptie van de 'public consensus'. Publieke opinie ziet hij als een verschijnsel op korte termijn, dat uitdrukking geeft aan het feit dat een groot deel van de gemeenschap tot specifieke conclusies is gekomen in een bepaalde situatie. Men is spontaan, misschien zelfs emotioneel tot deze conclusies gekomen, gewoonlijk uitgaande van niet formeel vastgestelde maar zeer reële premissen. De publieke consensus nu is het geheel van deze algemene, niet formeel vastgestelde premissen, die men heeft aanvaard. Het verschaft de basis voor de publieke opinie. De publieke opinie is de specifieke toepassing op een bepaalde situatie van de principes die behoren tot de publieke consensus, op een situatie die in de algemene belangstelling is komen te staan ⁷.

De bestuurscolleges van de grote open naamloze vennootschappen zijn, volgens Berle 'primarily concerned with their public position – that is, with the opinion of them formed first by the business community and later by the general community.' ⁸

De bestuurders van de grote ondernemingen bezitten thans legitiem de macht, wanneer ze ermee bekleed zijn volgens het gevestigde wettelijk geregelde ritueel. In het geval van de grote concerns is dit ritueel thans historisch van karakter geworden, meent Berle ⁹. De bestuurders krijgen een taak en een invloed die niet meer correspondeert met de wijze van verkiezing. De werkelijke legitimiteit van hun machtsuitoefening hangt dan ook eerder af van de aanvaarding ervan door de publieke consensus. 'We have considered public consensus, if not as originator, certainly as final arbiter of legitimacy. We have suggested that this consensus has set up, and more or less continuously develops, criteria by which the actions and results of economic power, and the men who possess it, are currently judged.'

Het belang van Berle's gedachtengang voor de onderhavige problematiek kan moeilijk worden ontkend en verdient de volle aandacht bij een beschouwing over integratie van economische machtsposities. Strikt genomen is het mogelijk dat de Raad van Bestuur van bijvoorbeeld het concern dat voor ongeveer twee derde deel voorziet in de behoefte aan mar-

6. A. A. Berle, t.a.p., blz. 56.

7. A. A. Berle, *Power without property*. New York 1959, blz. 111.

8. A. A. Berle, t.a.p., blz. 110.

9. A. A. Berle, t.a.p., blz. 110.

garine in Nederland, plotseling besluit alleen de duurdere margarine te blijven produceren en de goedkopere merken op te geven. Strict genomen is het ook mogelijk dat de Raad van Bestuur van een ander concern besluit haar produktiebedrijven, die over geheel Nederland zijn verspreid, stil te leggen en de gehele produktie in Eindhoven te concentreren. De Nederlandse overheid beschikt niet over ondubbelzinnige wetgeving die dergelijke besluiten op korte termijn ongedaan zou kunnen maken. In beide gevallen zal er wel een golf van protest over het land gaan, een van de redenen (waarschijnlijk voor de concerns niet eens de belangrijkste) waarom men dergelijke besluiten niet zal nemen.

Berle's opvattingen geven aanleiding om nader in te gaan op het 'mechanisme' van de publieke opinie. Waardoor is de publieke consensus gevormd, waarop de publieke opinie steunt? Hoe uit de publieke opinie zich? Op welke wijze is de publieke consensus een 'reality of economic democracy', zoals Berle voor de Verenigde Staten vaststelt? ¹⁰

Publieke opinie en publieke consensus

In zijn standaardwerk over de publieke opinie stelt W. Albig dat er weinig overeenstemming is geweest tussen sociologen, sociaal-psychologen en mensen van de politieke wetenschappen over de exacte betekenis van het begrip publieke opinie. 'The term has been loosely used, sometimes in reference to widespread beliefs, 'climate of opinion', consensus, the mores and the more settled convictions of a group; at times to the process of developping opinions, as distinguished from the product; elsewhere, to statements which are the result of a reasoned, logical process as contrasted with those which have been arrived at by illogical means; and the like.' ¹¹

Hier zal niet worden gepoogd om met behulp van de diverse opvattingen een eigen definitie te scheppen. Slechts zal Albig's uiteenzetting worden gebruikt om tot enige opheldering over het begrip publieke opinie te komen.

Een 'opinie' is een uiting met betrekking tot een controversieel gegeven. Het is het aanvaarden van een standpunt uit twee of meer inconsistente standpunten die een redelijk denkend mens voor waar kan houden. Opinions over controversiële punten doen zich voor wanneer oude algemeen erkende patronen verdwijnen, wanneer twijfels opkomen en de overtuigingen van een groep op de proef worden gesteld. Wanneer men zich

10. A. A. Berle, t.a.p., blz. 116.

11. W. Albig, *Modern public opinion*. New York 1956, blz. 3.

bewust is van discrepanties gaat men de situatie omschrijven, oplossingen worden voorgesteld en de opinies gaan zich vormen.

'Publieke opinie' betreft de opinie van een groep (b.v. een dorpsgemeenschap, een volk, een internationale organisatie). De publieke opinie is de uiting van al die leden van een groep die op enigerlei wijze aandacht schenken aan een gegeven probleem. De publieke opinie omvat de uiting van een eventuele meerderheid en van de minderheden op elk gegeven moment. 'A majority is not enough, and unanimity is not required, but the opinion must be such that while the minority may not share it, they feel bound, by conviction, not by fear, to accept it; and if democracy is complete the submission of the minority must be given ungrudgingly.'¹² Indien de verschillen zo groot en onvereenigbaar zijn, dat de minderheden er niet in willen berusten met de meerderheid te functioneren, 'then there is no public – there are several publics.'¹³ De publieke opinie is meer dan een verzameling individuele opinies. Ofschoon de publieke opinie alleen in het denken van individuen bestaat is zij toch het product van een collectief mentaal leven. Er is interactie geweest en het eindresultaat is anders dan de individuele opinies waarmee het interactieproces is begonnen. Men mag overigens niet aannemen dat het eindresultaat van het interactieproces zoiets zal zijn als het gemiddelde van de individuele opinies bij het uitgangspunt. Het proces van opinievorming heeft namelijk nieuwe elementen geïntroduceerd zoals persoonlijk prestige en de overtuigende opinies van degenen die beter geïnformeerd zijn en van de 'passionate minority'. Albig spreekt van de 'opinion process' die leidt tot de 'public opinion'.¹⁴

Het onderscheid tussen publieke opinie en publieke consensus is een begripsmatig onderscheid. Publieke consensus betreft opvattingen en meningen van fundamenteel karakter, die vrij standvastig zijn. Men kan spreken van 'der moralische Rahmen'¹⁵ van de samenleving. De publieke consensus is de basis voor de publieke opinie-vorming. Anderzijds is de publieke consensus zelf voor een deel het resultaat van publieke opinie-vorming. De publieke consensus dient men niet als onveranderlijk op te vatten. Een terminologie als 'Konstante öffentliche Meinung' naast 'Aktuelle öffentliche Meinung'¹⁶ is daarom misschien minder juist. De pu-

12. A. L. Lowell, *Public opinion and popular government*, New York 1913, blz. 15, geciteerd door W. Albig, t.a.p., blz. 6.

13. W. Albig, t.a.p., blz. 5/6.

14. W. Albig, t.a.p., blz. 7.

15. K. R. Popper, *Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus*, Ordo VIII 1956, blz. 13.

16. E. Baumgarten, *Öffentliche Meinung*, in: *Staatslexikon*, Band 5. Freiburg 1960, kolom 1187.

blieke consensus is niet statisch, zij wijzigt zich in de loop van de tijd onder invloed van nieuwe ontwikkelingen: 'it constantly absorbs new thinking and draws new lessons from experience.'¹⁷

Een factor die in sterke mate bepalend is voor de publieke consensus, is het onderwijs en de opvoeding in het algemeen. De waarden waarmee de mens in contact komt op de ontvankelijke jeugdige leeftijd in het gezinsmilieu en op de school beïnvloeden zijn denken als volwassene in niet geringe mate. Het is 'social control which works on the sources of social control'¹⁸. Er wordt al of niet respect bijgebracht voor de menselijke persoon, men neemt opvattingen over aangaande de eigendom en de betekenis van menselijke arbeid. De opvoeding vormt het oordeel van de jonge mensen over tussenmenselijke relaties, gezagsverhoudingen, de taak van de staatsoverheid, het gebruik van geweld, betamelijkheid in het maatschappelijk verkeer, verdeling van de welvaart.

Wat is de herkomst van de normen en waarden die toonaangevend zijn op de onderwijs-instituten? Deze instellingen werden in het verleden veelal beheerst door de kerk of door een militairistische aristocratie. In de Oost-europese landen drukt de communistische ideologie een belangrijk stempel op het onderwijs. Van de hedendaagse westerse samenleving mag gezegd worden dat men streeft naar een zo groot mogelijke vrijheid van onderwijs. Men wil in beginsel elke maatschappelijke en geestelijke beweging de kans geven onderwijsinstellingen op te richten en men wil de ouders gelegenheid geven voor hun kinderen te kiezen uit die onderwijsinstellingen. De kerken hebben ook nu nog sterke verbindingen met het onderwijs. Maar het is niet meer de kerk van de priester-oligarchie die het sociaal gedrag van de mensen onder controle wil houden en die slechts een persoonlijke heilsboodschap heeft met het accent op het hiernamaals.¹⁹ Ook de kerk groeit uit tot een democratische instelling, die een overwegende belangstelling heeft voor deze wereld en de individuele mens motiveert in overeenstemming met een humaan en sociaal evangelie.

Publieke opinie en economische bedrijvigheid

De publieke opinie werd aanvankelijk vooral gezien als betrekking hebbend op de zaken van de politieke overheden. Weippert meent dat de

17. A. A. Berle, t.a.p., blz. 112.

18. J. M. Clark, *Social control of business*. New York 1939, blz. 231.

19. De inmiddels verschenen encycliek *Humane Vitae* vormt n.o.m. geen aanleiding om deze passage te herzien. De reacties erop zijn een duidelijke aanwijzing dat een dergelijk optreden van de kerk in onze tijd niet meer wordt aanvaard.

democratiseringstendens enerzijds en het emancipatie- en nivelleringsproces anderzijds evenals de vorming van een pluralistische maatschappij de enige betrokkenheid van de publieke opinie op de 'öffentliche Angelegenheiten', die kenmerkend is voor het oude liberalisme, losser maakt. 'In zunehmendem Masse schenkt die öffentliche Meinung ihre Aufmerksamkeit den allerverschiedensten Lebens- und Kulturgebieten. Die auf Politica im engeren Sinne gerichtete öffentliche Meinung wird somit zu einem Teilphänomen innerhalb einer umfassenderen, sich kaum noch

Zo is ook de economische bedrijvigheid en zijn vooral de grote ondernemingen binnen de invloedssfeer gekomen van de publieke opinie. J. M. Clark rekent de publieke opinie tot de 'informal controls' van het bedrijfs-Grenzen setzenden öffentlichen Meinung.' ²⁰

leven ²¹. De publieke opinie kan het gedrag van de ondernemer beïnvloeden wanneer de wet daartoe niet in staat is. 'The law can seldom convict a director, for instance, of having made an illegitimate profit out of his corporation; but if suspicious transactions are brought to light, he will suffer in reputation.' ²² De 'informal controls' zijn niet alleen in staat wetgeving te vervangen, zij kunnen ook het tot stand komen van wetten bevorderen en wanneer die wetten er zijn de effectiviteit ervan vergroten. 'Even law itself must have the aid of these subtler forces: a legal penalty which does not carry with it the condemnation of one's fellows is often virtually nugatory and is always robbed of its chief effect.' ²³

De publieke opinie zal niet voortdurend tot acties aanleiding geven. In onze tijd is er een onoverzienbare stroom van belangrijke gebeurtenissen, de verhoudingen zijn in toenemende mate complex en men is ver verwijderd van de feiten waarover men informatie ontvangt. De publieke opinie zal vooral reageren wanneer grove onbillijkheden zich voordoen, wanneer bijvoorbeeld exorbitante winsten worden gemaakt in het bedrijfsleven, wanneer de produktie onnodig wordt beperkt, wanneer collectieve ontslagen van personeel worden gegeven zonder goede redenen, wanneer een onderneming bedrieglijke reclame maakt voor haar produkten.

Hoe komt de publieke opinie tot stand? M.a.w. hoe vindt de publieke consensus toepassing in een bepaald geval? Wie vertaalt de publieke consensus voor een gegeven situatie? Invloedrijk zijn volgens Berle: 'the conclusions of careful university professors, the reasoned opinions of spe-

20. Georg Weippert, Öffentliche Meinung, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Band 8. Stuttgart 1964, blz. 32.

21. J. M. Clark, t.a.p. blz. 201.

22. J. M. Clark, t.a.p., blz. 202.

23. J. M. Clark, t.a.p., blz. 203.

cialists, the statements of responsible journalists, and at times the solid pronouncements of respected politicians.’²⁴ Deze en dergelijke mensen vormen, meent Berle, het tribunaal, waardoor het Amerikaanse systeem uiteindelijk wordt beoordeeld. Zij zijn het ‘forum of accountability’ voor degenen die economische macht hebben en die gebruiken.²⁵

Pers, radio en televisie zijn de media via welke hoogleraren, deskundigen, journalisten en politici hun oordeel over belangrijke voorvallen geven. Pers, radio en televisie, met de mensen die erachter staan zijn in belangrijke mate bepalend voor de publieke opinie. Dat is één kant van de zaak. ‘But to what extent does the press mold public opinion, and how far is the content of the newspaper a reflection of popular opinion? That is a long-disputed point.’²⁶ De massa-media werken vormend op de publieke opinie, maar geven tevens uiting aan de meningen die onder het volk leven, door interviews, ingezonden brieven en de resultaten van sociologische enquêtes. Voor de vorming van de publieke opinie zijn de massa-media niet alleenbepalend. Van belang zijn zeker ook de onderlinge gesprekken tussen de mensen in het verband van hun dagelijkse werk en in hun vrije tijd.

Kritiek op Berle's conceptie

Berle meent, dat de publieke consensus, ofschoon onbepaald, bijna geheel ongeorganiseerd en zonder herkenbare vorm, niettemin een ‘hard-core fact’ is²⁷ Aan de hand van enkele voorbeelden van toepassing van zijn conceptie meent hij te mogen stellen dat er in zijn ‘public consensus’ – constructie niets abstracts of hypothetisch is²⁸. Deze constatering gaat wel erg ver. Publieke consensus en publieke opinie zijn realiteiten waarvan het bestaan moeilijk kan worden ontkend. Maar ze hebben tevens een enigszins vaag en ongrijpbaar karakter. De publieke consensus in een afgesloten dorpsgemeenschap is duidelijker herkenbaar dan de publieke consensus in b.v. de hedendaagse Nederlandse samenleving. Door een grotere kennis van andere en tegengestelde opvattingen is er in het moderne leven veel relativisme. Er zijn weinig zekerheden in de samenleving van nu.

In tegenstelling tot Berle menen wij te mogen vaststellen, dat beschou-

24. A. A. Berle, t.a.p., blz. 113.

25. A. A. Berle, t.a.p., blz. 113.

26. W. Albig, t.a.p., blz. 375.

27. A. A. Berle, t.a.p., blz. 111.

28. A. A. Berle, t.a.p., blz. 115.

wingen over de vorming van een publieke opinie die een ernstig maatschappelijk euvel adequaat moet bestrijden een hypothetisch karakter niet kan worden ontzegd. De veronderstellingen in zulke beschouwingen zijn onder meer: dat het publiek juiste en volledige informaties ontvangt, dat het publiek in voldoende mate geïnteresseerd is, dat het publiek in staat is de zaken objectief te beoordelen en zich niet door emoties laat meeslepen.

Berle stelt dat de bezwaren die worden aangevoerd tegen het Amerikaanse systeem van publieke consensus, dat door middel van de publieke opinie de economische macht leidt en beteugelt, dezelfde bezwaren zijn die worden ingebracht tegen alle democratische systemen.²⁹ Hij legt daarbij de nadruk op de traagheid en de ondeskundigheid van de reacties. Het is echter de vraag of deze bezwaren terecht kunnen worden aangevoerd tegen elk democratisch systeem, zoals dat met een goed functionerend parlement. Wij menen van niet, terwijl de bezwaren klaarblijkelijk wel gelden voor het functioneren van de publieke opinie. In het volgende hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan een systeem van economische democratie, waaraan traagheid en ondeskundigheid evenmin inherent zijn.

Deze kritiek op Berle's conceptie leidt niet tot verwerping daarvan. Men kan een niet te hoge taxatie van de kwaliteit van het denken van de gewone man combineren met een stellige verdediging van de nuttigheid van zijn mening als een noodzakelijk correctief op de excessen van een particularistische groepering, van een oligarchisch of autoritair bewind.³⁰

Enerzijds zijn de omstandigheden gunstiger door het functioneren van de massa-media televisie, radio en pers. De gewone man kan hierdoor boven zijn persoonlijk leven uitstijgen en een begripsvermogen ontwikkelen voor het beoordelen van de zaken van de samenleving. Anderzijds houden de massa-media het gevaar in van exploitatie van de gevoelens van de gewone man. Hiertegen moet de massa worden beschermd. In een open samenleving kan het ene communicatiekanaal door een ander concurrerend communicatiekanaal worden gecorrigeerd. 'Masses are largely unprotected, except by the integrity of their mentors in the mass media and by the alertness of the protesting critics of the practices of these media.'³¹

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal worden nagegaan of en in welke mate informatie aan het publiek kan worden verschaft over de

29. A. A. Berle, t.a.p., blz. 155.

30. W. Albig, t.a.p., blz. 492.

31. W. Albig, t.a.p., blz. 489.

economische macht en de aanwending daarvan. Wil men dat de publieke opinie een 'reality of economic democracy' is, dan zal aan het publiek optimaal inzicht moeten worden gegeven in het functioneren van kartels en grote marktbeheersende ondernemingen en in het beleid van de overheid ten aanzien van deze economische machtsposities.

§ 2. OPENBAARHEID VAN HET MEDEDINGINGSBELEID

Openbaarheid van kartels en trusts

'Er is in Nederland nog steeds een vrij groote mate van geheimzinnigheid ten opzichte van kartelovereenkomsten. Een aantal onzer industrieelen achten het klaarblijkelijk in strijd met de Nederlandse braafheid en met den, volgens sommigen toch reeds eenigszins legendarisch wordende, Nederlandschen vrijheidszin, om de veelgeprezene vrije mededinging aan kant te doen. Zij doen het wel, doch zij erkennen het niet.' Dit is een passage uit een boekje van F. M. Wibaut van 1903³². Afgezien van de verouderde spelling, behoeft deze uitspraak in een hedendaags tijdschrift geen anachronisme te zijn.

'Degenen, die gelooven, dat inderdaad de wetgeving trust- en kartelvorming kan tegenhouden, zijn nergens meer zeer talrijk. Zij worden minder talrijk naarmate de kennis van de betekenis van de beweging meer tot hen doordringt.' 'Verplichte openbaarheid', vervolgt Wibaut, 'van de kartellen en trusts, wordt thans de vrij algemeene leuze.'³³

Een zelfde gedachtengang volgend heeft president Theodore Roosevelt aan het begin van deze eeuw voor de Verenigde Staten een Bureau of Corporations ingesteld, als onderafdeling van het Departement van Handel en Arbeid. Het bureau zou onderzoeken instellen naar de inrichting en het optreden van trusts en andere aaneensluitingen. De resultaten van deze onderzoeken zouden, geheel of gedeeltelijk, ter beslissing van de president, worden openbaar gemaakt. Odhe bericht, dat het Bureau of Corporations consequent de methode toepaste in een bevattelijk krantenartikel de resultaten van zijn onderzoek weer te geven en op een bepaalde dag over het gehele land te publiceren. Een onjuiste weergave van de situatie kon op die manier worden voorkomen. Stellig, meent Odhe, heeft deze doelbewuste publiciteit tot gevolg gehad, dat het trustkapitaal zich in het misbruiken van zijn macht heeft moeten matigen.³⁴ Sinds 1914 heeft de

32. F. M. Wibaut, *Trusts en kartellen*. Amsterdam 1903, blz. 106.

33. F. M. Wibaut, t.a.p., blz. 214.

34. Thorsten Odhe, *Het moderne trust- en kartelwezen*. Haarlem 1930, blz. 106.

Federal Trade Commission, waarvan reeds op blz. 66 sprake is geweest, belangrijke bevoegdheden tot opsporing en publikatie van condities en praktijken in het Amerikaanse bedrijfsleven.

Openbaarheid van kartellen en trusts is waarschijnlijk het meest consequent doorgevoerd in de Scandinavische landen Noorwegen, Zweden en Denemarken. Elk van deze landen heeft een openbaar kartelregister en vele gegevens op dit terrein worden gepubliceerd.

In Noorwegen bestaat de plicht tot registratie en de daarna volgende publikatie reeds vanaf 1920³⁵. De registratie en openbaarheid van het register is thans geregeld in art. 35 van de wet van 1953, de wet aangaande controle op prijzen en dividenden en op concurrentie-beperkende regelingen.

De Zweedse kartelwet dateert van 1946. Registratie van kartelovereenkomsten behoeft eerst plaats te vinden, nadat een desbetreffend verzoek van de overheid is ontvangen. De overheid in Zweden beschikt niet over de bevoegdheid in kartels in te grijpen. Slechts verticale prijsbinding en opzetcontracten zijn verboden. De wetgeving berust voornamelijk op correcties als gevolg van onderhandelingen en publiciteit.

Het monopoliebureau in Zweden stelt onderzoeken in naar de mededingingssituatie in de diverse bedrijfstakken en publiceert hierover in een eigen periodiek³⁶. Delfos vermeldt in 1956, dat het monopoliebureau tot dat jaar een 7-tal onderzoeken had gepubliceerd, uitvoerige studies van de betrokken bedrijfstakken, van de vormen van samenwerking die plaatsvinden, en waarin de ondernemingen met naam en toenaam worden genoemd³⁷. Het publiciteitswapen blijkt bijzonder in Zweden zeer effectief te zijn, aldus Delfos, 'het vormt ook de basis van de zgn. vrijwillige dekartellering, welke ongetwijfeld het meest specifieke element van de Zweedse kartelpolitieke ontwikkeling vormt.'³⁸ Een commissie van het Zweedse industrieverbond tracht wijziging of beëindiging door betrokkenen van kartelregelingen te bevorderen.

Ook in Engeland en Duitsland is het kartelregister openbaar. Voor Engeland blijkt dit uit artikel 11 van de Restrictive Trade Practices Act

35. Zie: *Guide to legislation on restrictive business practices*, volume IV, Norway, O., blz. 3; Delfos wekt ten onrechte de indruk dat registratie en publicatie in Noorwegen eerst werd ingevoerd in 1926, zie: P. Delfos, *Kartelwetgeving en kartelpolitieke ontwikkeling in Noorwegen, Zweden en Denemarken*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1956, blz. 269.

36. In: *Pris- och Kartellfrågor*, vanaf 1960 met English summary.

37. P. Delfos, t.a.p., blz. 272.

38. P. Delfos, t.a.p., blz. 272.

van 1956. Voor Duitsland uit § 9 Abs. 6 van de Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: 'Die Einsicht in das Kartellregister ist jedem gestattet'. Tetzner merkt hierbij op: 'Da die Eintragungen sehr ausführlich sind, schreckt diese Publizität mitunter von Kartellgründungen ab.'³⁹

De openbaarheid van het kartelregister in genoemde landen kent uitzonderingen. Zo vermeldt art. 9, lid 2 van de Deense kartelwet van 1955, nadat in lid 1 van hetzelfde artikel sprake is geweest van een openbaar register: 'The Minister of Commerce may permit that a registration shall be kept wholly or partly secret if this is warranted by exceptional circumstances.'⁴⁰ In een commentaar op de wet, gedateerd januari 1963, wordt vermeld dat dit artikel met de grootste reserves wordt toegepast en dat geheime registratie slechts in zeer weinig gevallen plaats vindt⁴¹.

Volgens art. 11-(3) van de Engelse Restrictive Trade Practices Act bestaat de mogelijkheid bepaalde bijzonderheden van mededingingsregelingen te doen opnemen in een speciaal register dat niet openbaar is. Het gaat om bijzonderheden waarvan de publikatie, naar het oordeel van de Minister, in strijd is met het algemeen belang en om bijzonderheden ('particulars') die informatie bevatten over een geheim fabrieksprocedé, over de aanwezigheid van delfstoffen of over andere dergelijke zaken, waarvan de publikatie van groot nadeel zou zijn voor iemands geoorloofde zakenbelangen. In een commentaar op dit artikel wordt gesteld: 'The provision has been applied very strictly.'⁴²

Nederland

De openbaarheid van het mededingingsbeleid in Nederland beperkt zich voornamelijk tot het jaarlijks verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging aan de Staten-Generaal, publikatie in de Staatscourant van de ministeriële beschikkingen (omtrent onverbindendverklaring, aanwijzingen e.a.) met motivering en publikatie in de Staatscourant van vaak uitvoerige eindmededelingen over kartelprocedures die niet hebben geleid tot een formele maatregel. Deze vormen van openbaarheid kent op een of andere wijze praktisch elk land, waar een mededingingswetgeving bestaat. Het Nederlandse kartelregister echter is geheim, eveneens

39. H. Tetzner, *Kartellrecht*. München 1967, blz. 43.

40. Engelse vertaling in: *Guide to legislation on restrictive business practices*, Volume II. Denmark 1.0. blz. 3.

41. *Guide to legislation on restrictive business practices*, Volume II. Denmark 2, blz. 4.

42. *Guide to legislation on restrictive business practices*, Volume III. United Kingdom, 2. blz. 7.

de adviezen aan de Minister van de Commissie Economische Mededinging,⁴³ ondanks aandrang uit de volksvertegenwoordiging bij de parlementaire behandeling van de Wet E.M. om zowel kartelregister als adviezen van de Commissie openbaar te doen zijn.

De Wet E.M. bepaalt nergens uitdrukkelijk dat het kartelregister geheim is. Het geheime karakter van het register dient te worden afgeleid uit het eerste lid van artikel 42, luidende: 'Allen die betrokken zijn of zijn geweest bij de uitvoering van deze wet, zijn verplicht tot geheimhouding van al hetgeen hun in hun hoedanigheid is bekend geworden, voorzover zij niet in die hoedanigheid tot mededeling daarvan bevoegd of verplicht zijn.'

In de Memorie van Toelichting op het ontwerp voor de Wet E.M. wordt met een verwijzing naar art. 16 van het Kartelbesluit als bezwaar tegen het Kartelbesluit aangevoerd 'de vrijwel absolute geheimhoudingsplicht ten aanzien van de kennis die de Regering door de kartelregistratie en de behandeling van klachten bezit omtrent het bestaan en de werking van kartels.'⁴⁴ In dit opzicht heeft de Wet Economische Mededinging echter weinig vernieuwing gebracht. Bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer heeft het kamerlid Nederhorst de Minister gevraagd naar de reden, waarom men in de Wet E.M. niet zover is durven gaan in de richting van de publiciteit als in Engeland en Amerika, waarom men er in Nederland mee wil volstaan de gegevens over kartelpolitiek in een jaarlijks verslag aan de Kamer kenbaar te maken, terwijl overigens het kartelregister geheim blijft. Daaraanvoorafgaand had de heer Nederhorst betoogd: 'Al naarmate er meer publiciteit is over wat er in het bedrijfsleven gebeurt, zal er minder behoefte bestaan om door Overheidsingrijpen dat bedrijfsleven te sturen in de richting, die de economische politiek op wil gaan. Een grotere mate van publiciteit zal preventief kunnen werken. Door een grotere mate van publiciteit zullen bestaande misbruiken worden tegengegaan, omdat er dan een correctie is gelegen in de publieke opinie, die op deze publiciteit zal reageren.'⁴⁵ De Minister heeft geantwoord te geloven, dat dit niet past op het Nederlandse systeem. 'Wij hebben een systeem van volledigheid van aanmelding en daar past de openbaarheid niet bij. In Engeland is b.v. het kartelregister direct gekoppeld aan wat wij in Nederland zouden noemen de generieke onverbin-

43. Zie blz. 48.

44. Memorie van Toelichting bij de Wet Economische Mededinging, Zitting 1953-1954, 3295, blz. 8, 1e kolom.

45. Handelingen 2e Kamer, 1955-1956, blz. 3722, 2e kolom.

dendverklaring. Daar gaan de registratie en publikatie gepaard met een kartelprocedure. In Nederland is dit niet het geval. Dit zou niet passen op het systeem en het zou vrijwel ook ondoenlijk zijn. Ik zou het, wat dit betreft, dus echter meer in de logica van het systeem willen zoeken. In Zweden heeft men ook geen algemene registratie; men groeit er daar wel naar toe; men heeft daar wel de publikatie, maar geen algemene registratie.' ⁴⁶

Het antwoord van de Minister is niet overtuigend en munt niet uit door duidelijkheid. Wat hij met de generieke onverbindendverklaring in het Engelse systeem bedoelt is raadselachtig. 'De logica van het systeem' zou het in Nederland onmogelijk maken het kartelregister openbaar te doen zijn. Dit is niet in te zien. Zweden en Engeland wijken weliswaar enigszins af van ons systeem, maar Noorwegen en Denemarken vertonen op het punt van volledige aanmelding en misbruikbeginsel toch duidelijke overeenkomst. Zowel in Denemarken als Noorwegen kent men daarbij een openbaar kartelregister. In Noorwegen worden zelfs de marktbeheersende ondernemingen die meer dan 25% van de markt voor een bepaald produkt beheersen, geregistreerd. Inzoverre is de aanmelding er dus vollediger dan in Nederland, waar economische machtsposities, die niet in formele mededingingsregelingen zijn vervat, niet behoeven te worden aangemeld.

Publikatie van gegevens omtrent bepaalde mededingingsregelingen en bepaalde economische machtsposities is volgens de Wet E.M. eerst mogelijk als sanctie, nl. indien er, naar het oordeel van de Minister, strijdigheid is met het algemeen belang ⁴⁷. Het is dus een maatregel met repressief karakter. De maatregel had een preventief karakter in het voorontwerp dat in 1950 aan de Sociaal Economische Raad werd toegezonden om advies. Ten aanzien van economische machtsposities was hierin bepaald dat publikatie van gegevens mogelijk was als het algemeen belang dit vorderde ⁴⁸. Aldus was de maatregel niet bedoeld om strijd met het algemeen belang op te heffen, maar om deze te voorkomen. Bij de huidige regeling achten Mulder en Mok publikatie vooral geschikt als bijkomende maatregel bij een onverbindendverklaring of een aanwijzing. 'De bedoeling is dan dus de publieke opinie te hulp te roepen bij de praktische realisering van een andere (zwaardere) maatregel.' ⁴⁹

46. Handelingen 2e Kamer, 1955-1956, blz. 3768, 2e kolom.

47. Wet economische mededinging, art. 19, lid 1 sub a, resp. art. 24, lid 1 sub a.

48. Zie: A. Mulder en M. R. Mok, *Kartelrecht*. Alphen aan de Rijn 1962, blz. 164.

49. A. Mulder en M. R. Mok, t.a.p., blz. 166.

Zoals vermeld hebben ook de adviezen van de Commissie Economische Mededinging een geheim karakter. In het advies van de Sociaal Economische Raad betreffende het voorontwerp Wet E.M.⁵⁰ werd reeds gepleit voor publikatie van deze adviezen tenminste twee maanden voor de beslissing van de Minister. Men wilde aldus voor alle betrokkenen de gelegenheid scheppen bezwaren onder de aandacht van de Minister te brengen tegen de overwegingen en voorstellen van de Commissie. In de Memorie van Toelichting is de Regering op dit S.E.R.-standpunt nader ingegaan⁵¹. Zij meende dat het de positie van de Commissie E.M. en van de Regering miskent. Waarborgen voor een juiste *vaststelling* van de feiten waren naar haar mening gelegen in de procedurevoorschriften die in de wet waren opgenomen. 'Voor de *waardering* van de feiten kan echter – hoeveel waarde de ondergetekenden ook hechten aan het oordeel van de commissie – uiteindelijk slechts de Regering de verantwoording dragen.' Terecht is in het Voorlopig Verslag gesteld⁵², dat niet duidelijk is waarom publikatie van de adviezen van de Commissie Economische Mededinging miskenning zou kunnen inhouden van de positie van de adviescommissie en van de Regering. Men erkende dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de Regering ligt, maar zag niet in dat publikatie hieraan afbreuk kan doen. In de Memorie van Antwoord⁵³ heeft toen de Regering aan haar argumentatie toegevoegd, dat door publikatie van de adviezen de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie gemakkelijk in het gedrang kan komen. Hiervoor is de Tweede Kamer uiteindelijk gezwicht blijkens de uitspraken van de leden Nederhorst⁵⁴ en Hazenbosch⁵⁵ bij de mondelinge behandeling.

Europese Economische Gemeenschap

De openbaarheid van het mededingingsbeleid in de Europese Economische Gemeenschap is voornamelijk geregeld in de Verordening Nr. 17. Volgens art. 21 lid 1. moet de E.E.G.-Commissie de beschikkingen publiceren die betrekking hebben op een negatief attest, het vaststellen en be-

50. Bijlage nr 4 van de Memorie van Toelichting op het ontwerp Wet E.M., blz. 6, 1e kolom.

51. Memorie van Toelichting op het ontwerp Wet E.M., blz. 10, 2e kolom.

52. Voorlopig Verslag Wet E.M. Zitting 2e Kamer 1953-1954, 3295, no. 6, blz. 2, 1e kolom.

53. Memorie van Antwoord Wet E.M. Zitting 2e Kamer 1954-1955, 3295, no. 7, blz. 4, 2e kolom.

54. Handelingen 2e Kamer, 1955-1956, blz. 3723, 2e kolom.

55. Handelingen 2e Kamer, 1955-1956, blz. 3730, 1e kolom.

eindigen van inbreuken op art. 85 en 86 van het Verdrag en de autorisatie van mededingingsregelingen op grond van art. 85, lid 3 van het Verdrag. Volgens het tweede lid van art. 21 vermeldt de publikatie de betrokken partijen en de essentiële gedeelten van de beschikking; 'hierbij wordt rekening gehouden met het rechtmatige belang van de ondernemingen, dat hun zakengeheimen niet aan de openbaarheid worden prijsgegeven'. Behalve de beschikkingen van de E.E.G.-Commissie moeten ook worden gepubliceerd de essentiële elementen van verzoekschriften tot verkrijging van een negatief attest of autorisatie, indien althans de Commissie voornemens is het negatief attest resp. de autorisatie te verlenen ⁵⁶.

In de Memorie van Toelichting op de ontwerptekst van de Verordening nr. 17 heette het: 'De openbaarmaking van de beschikkingen van de commissie met betrekking tot art. 85 en 86 van het verdrag is, althans tot op zekere hoogte, noodzakelijk om de betrokken economische kringen enig idee te geven van de wijze waarop deze bepalingen worden geïnterpreteerd. Tevens wordt daardoor voorzien in de noodzaak de openbare mening voor te lichten.' ⁵⁷

In de ontwerp-tekst van de Verordening nr. 17 ging men met de openbaarheid overigens minder ver. In de oorspronkelijke tekst van art. 21 stond dat de E.E.G.-Commissie de beschikkingen openbaar *kan* maken, dus geen verplichting. De oorspronkelijke tekst van art. 19 bevatte geen bepaling over publikatie van verzoekschriften. In het rapport Deringer (verslag van de Commissie voor de Interne Markt van het Europese Parlement betreffende de eerste uitvoeringsverordening voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het E.E.G.-verdrag) ging men hiermee niet accoord. 'Beide artikelen hebben betrekking op het probleem van de openbaarheid, dat juist in moderne kartelwetgevingen bijzondere aandacht heeft.' ⁵⁸

Behalve de publikatie van beschikkingen en verzoeken om beslissingen in het Publikatieblad van de Europese Economische Gemeenschap, wordt de openbaarheid van het mededingingsbeleid in de E.E.G. nog gediend met de verslaggeving hieromtrent in het jaarlijkse Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschap.

56. Verordening nr. 17, art. 19, lid 3.

57. Zie: J. J. A. Ellis en H. van den Heuvel, *Europees mededingings- en kartelrecht*. Deventer, (losbladig systeem), blz. 862.

58. Rapport Deringer, § 125, zie: J. J. A. Ellis en H. van den Heuvel, t.a.p., blz. 895.

Argumenten voor openbaarheid

De mededingingswetgeving heeft in de meeste gevallen belangrijke bevoegdheden gegeven aan de overheid. De gewenste controle op het gebruiken (en niet gebruiken!) van deze bevoegdheden is een belangrijk argument voor een zo groot mogelijke openbaarheid van het mededingingsbeleid. De toepassing van de Wet E.M. is voor een groot deel afhankelijk van de beoordeling van de situatie door de Minister die toevallig aan het bewind is. De wetstoepassing hangt mede af van zijn inzicht in en zijn waardering voor kartels. 'Deze wet zal volkomen anders worden toegepast door een Minister, die kartelfreundlich ingesteld is, dan door een Minister, die doordrenkt is van orthodoxe, neoliberalistische opvattingen en die, zo gauw hij het woord kartel hoort, het harnas aangordt om het kartel te bestrijden.'⁵⁹

Een ander belangrijk argument voor de openbaarheid, met name van de, eventueel in een register opgenomen, gegevens omtrent kartels en marktbeheersende ondernemingen is de preventieve werking die van de publieke opinievorming kan uitgaan op het misbruik van economische machtsposities. In het voorafgaande is dit reeds betoogd⁶⁰. Verder kan men door openbaarmaking van deze gegevens het ontstaan van onjuiste legendes over 'geheime machten' voorkomen.

Tegen bekendmaking van door de overheid op dit terrein verzamelde gegevens pleit o.m. dat de ondernemingen minder bereid zullen zijn om inlichtingen te verstrekken. Dit kan men zo nodig voorkomen door te bepalen dat niet-geregistreerde mededingingsregelingen als overeenkomst nietig zijn. Weliswaar zou men dan kunnen vluchten in de meer amorf samenwerking van gentlemen's agreement en bewust parallel gedrag, maar een goede opsporingsdienst zou er waarschijnlijk in slagen ook deze economische machtsposities aan te wijzen. Schade die zou kunnen worden toegebracht aan geoorloofde zakenbelangen behoeft geen argument te zijn tegen publikatie van mededingingsregelingen in het algemeen. Men kan het algemene uitgangspunt van een zo groot mogelijke publikatie met enige garanties t.a.v. rechtmatige zakelijke belangen omgeven, zoals in het voorafgaande ter sprake is geweest m.b.t. Engeland, Denemarken en de E.E.G.

B. de Gaay Fortman acht registratie van alle mededingingsregelingen

59. Het kamerlid Nederhorst bij de behandeling van de Wet E.M. in de Tweede Kamer, Handelingen Tweede Kamer, 1955-1956, blz. 3722, 2e kolom.

60. Een pleidooi voor de openbaarheid van het kartelregister treft men ook aan in *Welvaart, Welzijn en Geluk*, deel III. Hilversum 1960, blz. 122.

en openbaarheid van het register wenselijk, niet als sanctie, maar vanwege het 'public political aspect', eigen aan overeenkomsten die de mededinging regelen⁶¹. Lambers wenst de openbaarheid tenslotte om de dragende kracht van de publieke opinie. 'In laatste instantie immers poogt de mededingingspolitiek de uitkomst van het economische streven nader tot het algemeen belang te brengen. Als de openbare mening, die aan het algemeen belang moet vorm geven, ongeïnteresseerd blijft, verliest elke mededingingspolitiek haar stootkracht.'⁶²,⁶³

§ 3. OPENBAARHEID VAN HET ONDERNEMINGSBELEID

Heeft de publieke opinie recht op informatie?

In de pleidooien voor een betere verslaggeving en publikatie van deze verslaggeving door de ondernemingen is onder meer de nadruk gelegd op de preventieve werking ervan. Zo Sanders in een van de eerste artikelen waarmee na 1945 de discussie over deze materie in Nederland weer op gang is gekomen: 'De openbaarheid werkt preventief, hegteen nog altijd te verkiezen valt boven de fraaiste sancties achteraf.'⁶⁴ In het rapport van de Staatscommissie Verdam – een belangrijke fase in de discussie, doordat er een voorontwerp van wet op de jaarrekening van ondernemingen in is opgenomen – heet het dat opening van zaken een krachtig middel vormt tot het voorkomen en corrigeren van misstanden⁶⁵.

61. B. de Gaay Fortman, *Theory of competition policy*. Amsterdam 1966, blz. 233.

62. H. W. Lambers, Mededingingspolitiek, in: *Theorie van de economische politiek*. Leiden 1962, blz. 338.

63. Na het gereedkomen van het manuscript is de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het dienstjaar 1969 verschenen. (Kamerstukken, Zitting 1968-1969/9800, nr. 2). Hierin is op blz. 25 en 26 een beschouwing opgenomen van de belangrijkste aspecten van een eventuele overgang naar openbaarheid van het kartelregister. De beschouwing vangt aan met de voorzichtige passage: 'Daar momenteel wordt overwogen of er aanleiding bestaat tot een zekere mate van openbaarheid van het kartelregister te geraken...' Volgens de Memorie van Toelichting zou openbaarmaking vanwege de overheid in beginsel slechts in aanmerking komen voor mededingingsregelingen die het karakter dragen van kartels. De Minister acht het verder wenselijk dat bepaalde kartels of onderdelen daarvan van openbaarheid worden uitgezonderd, o.m. vanwege defensiebelangen, internationale verplichtingen, gegevens die betrekking hebben op de positie van individuele ondernemingen (blz. 26, 2e kolom).

64. P. Sanders, Verantwoording van het bestuur in de publieke naamloze vennootschap, in: *Rechtskundige opstellen aangeboden aan Prof. Mr. R. P. Cleveringa*. Zwolle 1952, blz. 358.

65. *Herziening van het ondernemingsrecht*. Rapport van de Commissie Verdam, 's-Gravenhage 1965, blz. 15.

De besturen van naamloze vennootschappen zijn thans rehtens verplicht volgens bepaalde voorschriften ⁶⁶ een jaarverslag uit te brengen aan de aandeelhouders. De z.g. open naamloze vennootschappen (globaal genomen: n.v.'s met aandelen aan toonder die ter beurse zijn genoteerd) moeten de jaarrekening (balans, resultatenrekening en toelichting hierop), nadat deze is vastgesteld, deponeren bij het handelsregister, dat openbaar is. De voorschriften in het Wetboek van Koophandel omtrent verslaggeving en de openbaarheid ervan zijn thans voornamelijk gericht op de belangen van aandeelhouders en crediteuren van de naamloze vennootschap.

In de praktijk gaat de publikatie van bedrijfsgegevens van de grote n.v.'s overigens veelal uit boven de eisen die in het Wetboek van Koophandel zijn gesteld. Vooral de grote naamloze vennootschappen stellen hun jaarverslagen reeds aan de pers beschikbaar, voordat de jaarrekening door de aandeelhoudersvergadering is vastgesteld. In de sinds jaren voortdurende meningsstrijd is het een interessante vraag geweest of deze verslaggeving aan 'het publiek' ófwel slechts voortvloeit uit de verslaggeving aan aandeelhouders (bij de grote open n.v.'s zijn de aandeelhouders niet allen bekend zodat men het verslag algemeen verkrijgbaar stelt), ófwel een gunst is van het bestuur van de n.v., ófwel gebaseerd is op enige rechtsgrond volgens welke de publieke opinie recht heeft op de informatie dan wel de besturen van de grote ondernemingen verplicht zijn algemene opening van zaken te geven.

In het rapport van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden over 'Verslaggeving, verantwoording en voorlichting door de besturen van naamloze vennootschappen' is men er vanuit gegaan dat verslaggeving in de zin van verantwoording slechts behoeft plaats te vinden tegenover de aandeelhouders van de n.v. 'De vraag of het jaarverslag al of niet gepubliceerd wordt, is naar de mening van de Commissie in verband met de verantwoording van aandeelhouders een vraag van doelmatigheid en niet van principiële betekenis.' ⁶⁷ Publikatie is het aangewezen middel, 'indien het gaat om het bereiken van grote groepen onbekende aandeelhouders.' ⁶⁷ In het rapport wordt de mening uitgesproken dat tegenover het publiek geen verantwoording in strikte zin behoeft te worden afgelegd 'wegens het ontbreken van het recht op rekenschap.' ⁶⁸ Wel ziet men het

66. art. 42 t/m 42 c en art. 49 Wetboek van Koophandel.

67. *Verslaggeving, verantwoording en voorlichting door de besturen van naamloze vennootschappen*. Rapport van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden, 's-Gravenhage 1962, blz. 9.

68. *ibidem*, blz. 9.

als 'een fundamenteel belang voor onderneming en maatschappij beide dat het publiek in het algemeen dus ook buiten de kring van de bij de onderneming rechtstreeks betrokkenen, een zo goed mogelijk inzicht wordt verschaft in hetgeen de onderneming is en doet.' ⁶⁹ In verband met het ontbreken van het rekenschapselement en in verband met de slechts vaag te omlijnen kring acht men het doelmatiger niet te spreken van publieke verantwoording, maar van voorlichting in het algemeen ⁷⁰.

Deze stellingname van het werkgeversrapport heeft geen genade gevonden bij de hoogleraren Hessel en Scheffer, welke beide hun commentaar hebben gegeven in een bijzonder nummer van 'De Naamloze Vennootschap' n.a.v. het verschijnen van het rapport van de Nederlandse ondernemers. Hessel meent dat men het recht op publieke verantwoording niet kan afwijzen door te refereren naar de bestaande rechtsorde. De rechtsorde, de inhoud van het geldend recht, strookt niet met de wenselijkheid van publieke verantwoording. De correctie van die rechtsorde moet uit het begrip publieke verantwoording worden afgeleid, niet omgekeerd ⁷¹. Scheffer zou de nadruk willen leggen op het feit, dat de onderneming een deel van de maatschappelijke produktie verzorgt, gebruik maakt van arbeid en beslag legt op vermogen. 'Hierop kan een zeker 'recht' van de maatschappij worden gegrond, te weten of de produktiefactoren op efficiënte wijze worden benut, of m.a.w. verspillingen worden voorkomen. Voorts zal men de maatschappij niet kunnen ontfangen inzicht te verwerven in het bestaan en het mogelijk behoud van werkgelegenheid en in de vraag in hoeverre ondernemingsactiviteiten ten rechte of ten onrechte door overheidsmaatregelen (incl. die van fiscale aard) worden bevorderd of gefrustreerd.' ⁷² Men zou weliswaar kunnen volhouden dat alleen de aandeelhouders recht hebben op rekening en verantwoording van het vermogensbeheer. Het publiek in het algemeen heeft echter om de door Scheffer genoemde redenen recht op inzicht in de situatie van de grote ondernemingen, met name ook in de vermogenstoestand en de bedrijfsresultaten. Ter beoordeling hiervan zijn balans, verlies- en winstrekening en de toelichting hierop nodig.

In het rapport van de Teldersstichting over de groei van de onderneming

69. *ibidem*, blz. 13.

70. *ibidem*, blz. 9.

71. W. Hessel, Behoeftte aan informatie of recht op rekenschap, *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40 (1962-1963) blz. 135.

72. C. F. Scheffer, Verslaggeving verantwoording en voorlichting door de besturen van Naamloze Vennootschappen gezien vanuit de gezichtshoek van de bedrijfs-econoom, *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40, (1962-1963) blz. 145/146.

en het vennootschapsrecht wordt een recht van de 'publieke opinie' op voorlichting⁷³ ten aanzien van de vermogenspositie en financiële resultaten van individuele naamloze vennootschappen stellig afgewezen. Had zij dit recht wel, 'dan zou dus ook iedere individuele burger aanspraak kunnen maken op alle inlichtingen, die hij zou willen hebben. Het stelsel van ondernemingsgewijze productie, gebaseerd als het is op concurrentie tussen particuliere ondernemingen, zou onder dergelijke omstandigheden niet meer behoorlijk kunnen functioneren; zowel het particuliere karakter van die ondernemingen, als haar vermogen om te concurreren, zouden er grotendeels door verloren gaan. Van een huis, waar de toevallige voorbijganger binnen kan kijken, zonder dat de bewoners de gordijnen kunnen sluiten, zegt men ook dat het 'onvrij' is.'⁷⁴ Het komt ons voor dat dit een zeer zwak verweer is. Een recht op voorlichting voor de publieke opinie houdt niet in dat iedere individuele burger aanspraak kan maken op alle inlichtingen. Die aanspraak heeft de aandeelhouder van een open naamloze vennootschap namelijk ook niet⁷⁵. De grote onderneming heeft geen particulier karakter dat door de grotere openbaarheid verloren zou gaan. De grote onderneming is al tot een publiek instituut uitgegroeid. De vergelijking met een woonhuis gaat volkomen mank. Daarin heeft de mens recht op volledige privacy, maar dit geldt niet meer voor de manager in de mammoetonderneming.

Het rapport van de Teldersstichting vervolgt nog: 'Wie recht wil doen gelden op voorlichting, moet een aanwijsbaar belang hebben, zoals bijvoorbeeld de aandeelhouder. Waar dit belang ontbreekt kan men een dergelijk recht niet construeren met een beroep op het openbaar belang, te minder omdat het doen en laten van de naamloze vennootschappen in ons land daartoe geen aanleiding geeft.'⁷⁶ We zouden hierop willen antwoorden: de maatschappij in haar geheel heeft een aanwijsbaar belang; zij is voor haar welvaart in belangrijke mate afhankelijk van het functioneren van de grote ondernemingen. Wanneer men stelt dat het doen en laten van de naamloze vennootschappen in ons land geen aanleiding geeft voor een beroep op het openbaar belang, bedoelt men, blijkens de context, dat de naam-

73. Het rapport van de Teldersstichting spreekt van 'voorlichting' waar het Werkgeversrapport over 'verantwoording', en van 'publiciteit' waar het Werkgeversrapport over 'voorlichting in het algemeen' spreekt.

74. *Open Ondernemerschap*. Geschriften van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, nr. 9, 's-Gravenhage 1962, blz. 314.

75. Zie: E. J. J. van der Heijden en W. C. L. van der Grinten, *Handboek voor de naamloze vennootschap*. 7e druk, Zwolle 1962, blz. 363.

76. *Open ondernemerschap*, blz. 314.

loze vennootschappen zich over het algemeen behoorlijk hebben gedragen. Wij zien geen reden om dit te bestrijden. Wel zou kunnen worden opgemerkt dat het systeem altijd zozeer besloten is geweest dat eventuele misstanden ook niet steeds opgemerkt konden worden. Vervolgens dient te worden benadrukt dat, nu de macht van de bestuurders toeneemt naarmate de controle van de aandeelhoudersvergadering minder betekent ⁷⁷, de mogelijkheid tot machtsmisbruik ruimer wordt.

Concrete eisen t.a.v. verslaggeving

Uit het voorafgaande concluderend dat er rechtsgronden zijn voor het publiek in het algemeen om te worden voorgelicht over de gang van zaken in de grote onderneming, kan men de vraag stellen welke concrete eisen moeten worden gesteld aan de verslaggeving van deze ondernemingen. Het is niet doenlijk in het kader van de onderhavige studie bij de behandeling van deze vraag ook maar enigszins volledig te zijn. Met het aanduiden van enkele belangwekkende punten zal moeten worden volstaan, nadat is vooropgesteld dat gezien het voorafgaande betoog er geen reden meer is om onderscheid te maken tussen de eisen die gesteld moeten worden bij de verslaggeving aan aandeelhouders en bij de verslaggeving aan het publiek in het algemeen.

boek 2 NBW
Volgens het ontwerp van de wet op de jaarrekening van ondernemingen dat in mei 1968 bij de Tweede Kamer is ingediend, dient de jaarrekening (balans, winst- en verliesrekening en toelichting op deze stukken) een zodanig inzicht te geven, 'dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent het vermogen en het resultaat der onderneming, alsmede, voor zover de aard van een jaarrekening dat toelaat, omtrent haar solvabiliteit en liquiditeit'. ⁷⁸ Vooral m.b.t. vermogen en resultaat werden tot nu toe weinig volledige informaties verstrekt. De accountant Vecht, die in het algemeen oordeelt dat de stand van de jaarverslaggeving in Nederland onvolledig en onbevredigend is ⁷⁹, stelt dat juist op het punt van het eigen vermogen de verslaggeving van tal van ondernemingen te wensen overlaat. 'Men pleegt in het algemeen het eigen vermogen niet duidelijk te tonen.' ⁸⁰ De vermogenspositie wordt ondoorzichtelijk gemaakt door het deflateren van activa en het opnemen van reserves als verplichtingen, b.v. onder de

77. Hierop wordt nader ingegaan in het volgende hoofdstuk.

78. Ontwerp van wet op de jaarrekening van ondernemingen, art. 2. Kamerstukken, zitting 1967-1968/9595.

79. J. M. Vecht, *Onderneming en Jaarverslag*, Alphen aan de Rijn 1965, blz. 4.

80. J. M. Vecht, t.a.p., blz. 79.

post Crediteuren. Vecht merkt op, dat in accountantskringen vrijwel een communis opinio bestaat ten aanzien van de stille en geheime reservering, in die zin, 'dat vorming van stille of geheime reserves heden ten dage niet aanvaardbaar wordt geacht. Datzelfde geldt ten aanzien van het putten uit stille of geheime reserves.'⁸¹ Aangaande informatie over de rentabiliteit is het de mening van Vecht, dat inzicht in de samenstelling van de resultaten of in de winstgevendheid van de onderneming bijna over de gehele linie ontbreekt⁸². Toch gaat het hier om grootheden waaromtrent kennis niet slechts voor de eigenaren van de onderneming, maar voor de gehele maatschappij belangwekkend is. 'Keinem Zweifel unterliegt, dass der Ausweis der tatsächlich erzielten Gewinne oder Verluste eine bessere Beurteilung der Wirtschaftslage ermöglichen, die Neugründung von Unternehmungen und ihr Tätigkeitsfeld stark beeinflussen und damit die Wettbewerbsordnung stärken wird.'⁸³ Deze argumentatie zou de liberale economen van de Teldersstichting toch moeten aanspreken.

Een ander onderwerp, waarop wij in het kader van deze studie de aandacht willen vestigen is dat van de publikatie der concernvervelingen. Ten aanzien van dit punt heeft de Commissie Verdam in haar voorontwerp van een wet regels opgenomen. Lid 3 van artikel 12 (het artikel over de deelneming) in het voorontwerp van de commissie Verdam luidt aldus; 'Omtrent de ondernemingen, waarin door de deelneming rechtstreeks of middellijk zeggenschap bestaat over meer dan de helft van het geplaatst kapitaal, worden voorts alle gegevens verstrekt, die krachtens deze wet in de jaarrekening moeten voorkomen. Deze gegevens worden verstrekt hetzij in de vorm van afzonderlijke of samengevoegde jaarrekeningen van deze ondernemingen, hetzij in die van een geconsolideerde jaarrekening van de onderneming.' (Onder een geconsolideerde balans wordt verstaan een balans waarbij de activa van de dochtermaatschappijen worden opgenomen onder de overeenkomstige activa van de moedermaatschappij; hetzelfde geldt voor de passiva, met uitzondering van aandelenkapitaal en reserves van de dochter, die worden gecompenseerd met de actiefpost deelnemingen bij de moedermaatschappij. Een eventueel verschil dat overblijft verschijnt op de geconsolideerde balans als minderheidsbelang van derden). Terecht is in het S.E.R.-advies over dit voorontwerp van wet opgemerkt dat art. 12 ook publikatie van de naam van de

81. J. M. Vecht, t.a.p., blz. 80.

82. J. M. Vecht, t.a.p., blz. 58.

83. K. Käfer, Konzentration und Publizität, in: *Die Konzentration in der Wirtschaft*. (H. Arndt ed.), Berlin 1960. Dritter Band blz. 1628.

ondernemingen waarin men een meerderheidsbelang heeft, in het algemeen dient voor te schrijven ⁸⁴. In het Ontwerp van wet heeft de Minister de gedachte van de S.E.R. om nominatieve vermelding van meerderheidsdeelnemingen verplicht te stellen overgenomen (art. 14, lid 1). De minister van Economische Zaken kan echter ontheffing verlenen van deze verplichting, 'wegens gewichtige belangen'.

Vecht spreekt ook van een camouflagepolitiek van ondernemingen wanneer het gaat over het geven van inzicht in o.m. aard en betekenis van de deelnemingen. 'De motivering is altijd dat concurrentie-overwegingen noodzaken tot het geheimhouden van de namen van de bedrijven waarin is deelgenomen, van het aantal, de aard, de gang van zaken daarin, enz.' ⁸⁵ Publikatievoorschriften op dit punt dienen echter duidelijk een algemeen belang, en niet alleen dat van de aandeelhouders. Wanneer men een concurrentie-economie wil handhaven is het gewenst, dat de marktstructuur doorzichtig is. Concerns met deelnemingen dienen een overzicht te geven van de opbouw van het concern. De nieuwe vennootschapswet in Duitsland gaat in haar voorschriften op dit punt aanzienlijk verder. Ondernemingen die een deelneming van meer dan 25% hebben in andere ondernemingen moeten dit aan deze laatste melden. Deze zijn verplicht zulks te doen publiceren in de staatscourant (Bundesanzeiger) en in het eigen jaarverslag. Meerderheidsdeelnemingen dienen afzonderlijk op dezelfde wijze te worden bekendgemaakt ⁸⁶. Aldus is het voor de publiciteitsmedia e.d. mogelijk volledig inzicht te krijgen in dit soort verbanden van het bedrijfsleven. In Duitsland bestonden reeds eerder vergaande voorschriften, aangaande vermelding van concernvervlochteningen. Daardoor was een in ons land ongekende publicatie mogelijk als 'Wer gehört zu wem. Mutter und Tochtergesellschaften von A-Z.' uitgave van de 'Commerzbank', 5e uitgave 1961.

Nog een ander onderwerp dat in de discussies over de verslaggeving aandacht heeft ondervonden is dat van het aandelenbezit en van de bezoldiging van de bestuurders der grote ondernemingen. Aangaande het eerste bestaan voorschriften in de Verenigde Staten van Amerika en Engeland. De commissie Verdam is niet verder willen gaan dan de publicatie te eisen van de namen van de houders van prioriteitsaandelen ⁸⁷.

84. *Advies inzake de wetgeving over de jaarrekening van ondernemingen*. Uitgave van de Sociaal Economische Raad, 1966, nr. 4, blz. 15.

85. J. M. Vecht, t.a.p., blz. 67.

86. Zie hierover P. Sanders, Het nieuwe Aktiengesetz II, *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 43 (1965-1966), blz. 149/150.

87. Voorontwerp, art. 17, lid 1 d.

Slechts twee van de zestien leden wilden het Amerikaanse voorbeeld volgen, waar het aandelenbezit (gewone aandelen) van directeuren en commissarissen moet worden vermeld. De S.E.R. heeft in meerderheid aan de Minister van Justitie geadviseerd de eis van bekendmaking van de namen van houders van prioriteitsaandelen niet over te nemen. 'Nationale en vooral internationale concurrentieverhoudingen kunnen door een zodanige informatie diepgaand worden beïnvloed tot schade van de vennootschap en haar aandeelhouders.'⁸⁸ De Minister achtte het belang van inzicht van andere aandeelhouders en belanghebbenden hier zwaarder wegen dan de bezwaren van de ondernemers. In het ontwerp van wet is bepaald dat de namen van de prioriteitsaandeelhouders alsmede het aantal van deze aandelen die elk hunner houdt, moeten worden medegedeeld (art. 20, lid 2, sub d). Ook hier is echter weer een ontsnappingsclausule geschapen: De Minister van Economische Zaken kan aan de onderneming op haar verzoek wegens gewichtige belangen ontheffing verlenen van de verplichting.

Aangaande de bezoldiging van bestuurders bepaalt slechts art. 7 van het voorontwerp van de Commissie Verdam dat de jaarrekening de bezoldiging vermeldt van ieder der commissarissen van de onderneming. Ook dit is de Sociaal Economische Raad te veel. Zij wil slechts de gezamenlijke bezoldiging van de commissarissen als groep vermeld zien, uitgesplitst in de samenstellende bestanddelen, onder opgave van het totale aantal commissarissen en het aantal commissarissen dat geen honorering ontvangt.⁸⁹ In het ontwerp van wet (art. 7) volgt de minister de S.E.R.-opvatting. Het bedrag van de bezoldiging der commissarissen gezamenlijk dient te worden vermeld, terwijl het voorontwerp-Verdam deze opgave vroeg voor ieder der commissarissen afzonderlijk. 'Het wetsontwerp lijkt meer aanvaardbaar voor Nederlandse verhoudingen,' meent Groeneveld⁹⁰.

Meerdere vraagstukken moeten hier onbesproken blijven, zoals dat van de verslaggeving door de zg. besloten naamloze vennootschappen, de controle op de jaarverslaggeving en de sancties op niet naleving van de voorschriften.

Een 'social audit'

Deze paragraaf worde niet afgesloten zonder vermelding van een voorstel van George Goyder aangaande de openbaarheid van het ondernemings-

88. *Advies inzake de wetgeving over de jaarrekening*, blz. 19.

89. *ibidem*, blz. 11.

90. G. L. Groeneveld, Het ontwerp van wet op de jaarrekening van ondernemingen, in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 11 nr. 6 (juni 1968), blz. 140.

beleid. In hoofdstuk VII van 'The responsible company' bepleit hij dat bij de grote ondernemingen telkens na 3 à 5 jaar een 'social audit' wordt ingesteld, vergelijkbaar met de financiële verificatie die een accountant jaarlijks verricht. Terrein van onderzoek voor de 'social audit' zou moeten zijn de relatie tot de consumenten en andere afnemers, de relatie tot de werknemers en de vakbeweging en de relatie tot de gemeenschap in het algemeen. De onderneming zou voor het instellen van een dergelijk onderzoek zelf geld beschikbaar moeten stellen aan een viertal vertrouwensmannen, onder meer aan te wijzen door de onderneming zelf, de vakbeweging en het Ministerie van Economische Zaken. Deze zouden het onderzoek moeten opdragen aan bijvoorbeeld leden van faculteiten voor sociale en economische wetenschappen. De uitvoerders van het onderzoek zouden alle medewerking van de onderneming moeten krijgen. Hun rapport zou moeten worden gepubliceerd door de vertrouwensmannen, niet door de onderneming. De vertrouwensmannen zouden de gelegenheid moeten geven voor een hearing waarbij geïnteresseerden eventueel nadere toelichting en informaties kunnen krijgen ⁹¹.

Goyder stelt voor dat, zolang er wettelijk omtrent de 'social audit' nog niets geregeld kan worden, reeds een of twee grote ondernemingen vrijwillig bij wijze van experiment een dergelijk onderzoek laten instellen. Vermoedelijk zijn de tijden zelfs voor deze suggestie nog niet rijp. Eerder nog is het politiek haalbaar dat enkele overheidsbedrijven of instituten van de overheid aan een dergelijk algemeen onderzoek naar hun beleid worden onderworpen. Voor de grote ondernemingen lijkt het wel in de lijn van de ontwikkeling te liggen dat jaarlijks, bijvoorbeeld bij het verschijnen van het jaarverslag, een persconferentie wordt toegestaan, waarbij het sociaal beleid en de relaties tot overheid en afnemers uitvoerig aan de orde gesteld kunnen worden. Aanknopingspunt hiertoe zouden uiteenzettingen over deze aspecten van het beleid in het jaarverslag moeten bieden.

91. G. Goyder, t.a.p. blz. 109 e.v.

V. Het aspect van de medezeggenschap van betrokkenen en het bestuur van de onderneming

'The development of mechanisms which will change the internal organization of the corporation, and define more closely and represent more presently the interests to which corporate management should respond and the goals toward which they should strive is yet to begin, if it is to come at all' (C. Kaysen).

§ 1. BESTUUR VAN DE ONDERNEMING

Onderneming, vennootschap, bedrijf

Van het type onderneming waar het in deze studie om gaat wordt wel gezegd dat het de naamloze vennootschap 'als rechtsvorm' heeft. Van der Grinten acht het onzuiver spraakgebruik de n.v. de rechtsvorm te noemen van de onderneming. Hij is van mening dat de n.v. 'veeleer' de eigenaar van de onderneming zou zijn ¹. Het komt ons voor dat dit een onjuiste voorstelling is, de relatie tussen n.v. en onderneming te zien als die tussen eigenaar en eigendom. De n.v. is slechts de eigenaar van het vermogen, d.w.z. van de objecten waarin het kapitaal van de n.v. is geïnvesteerd: gebouwen, installaties, machines e.d. De onderneming is meer dan dat: een arbeidsorganisatorisch geheel, waarvan behalve materiële produktiemiddelen de personeelsleden deel uitmaken.

F. van der Ven meent dat men de n.v. niet anders moet zien dan als het ondernemend subject, als de bestuursorganisatie van de onderneming ². De vennootschap is 'de financierende sector, aan welke historisch de functie van uiteindelijke leiding is toegevalen.' ³ Behalve de vennootschap behoort dan tot de onderneming het producerende bedrijf, de arbeidsorganisatorische sector van de onderneming ³.

Dit begrip onderneming, dat vennootschap en bedrijf beide omvat, wil-

1. W. C. L. van der Grinten, *De structuur der naamloze vennootschap*. Tilburg 1951, blz. 3.

2. F. J. H. M. van der Ven, Sociologie van de economische eenheid, *Sociale Wetenschappen*, 6e jrg. (1963), blz. 26.

3. F. J. H. M. van der Ven, Ondernemingsstructuur op de helling, *Sociale Wetenschappen*, 8e jrg. (1965), blz. 121.

len wij tot het onze maken. Onder de vennootschap zal dan vooral worden verstaan het orgaancomplex dat de onderneming uiteindelijk bestuurt: bestuurders van de n.v., de raad van commissarissen en de vergadering van aandeelhouders. De vennootschap is bij het geldende rechtssysteem rechtspersoon, niet de onderneming en evenmin het bedrijf. Onder het bedrijf zal worden verstaan de organisatorische eenheid voor het bereiken van het arbeidstechnische doel van de onderneming. Dit is dus een ander bedrijfsbegrip dan waar het bij een bedrijfstelling vaak om gaat, de vestiging, de lokaal-technische eenheid. Voor ons bedrijfsbegrip – ‘de arbeidsorganisatorische sector van de onderneming’ – is de eenheid van plaats niet vereist. De leiding van het bedrijf berust bij de bestuurders van de vennootschap. De bestuurders van de n.v. voeren directie over het bedrijf. Zij vormen ‘de trait d’union tussen n.v. en bedrijf.’⁴

Ons begrip onderneming, omvattend vennootschap en bedrijf, duidt aan de organisatorische eenheid die onder één leiding opereert binnen het sociaal-economische krachtenveld. Deze economische eenheid kan bestaan uit meerdere locale eenheden (deelbedrijven) en ook uit meerdere ondernemingen in juridische zin (dochtermaatschappijen).

Het hier gemaakte onderscheid tussen de begrippen onderneming, vennootschap en bedrijf kan van belang zijn voor het denken over het vraagstuk van de medezeggenschap.

De directie

De macht van het concern is de macht van het management. De grote ondernemingen worden primair geleid door de bestuurders van de naamloze vennootschap. Bij de hier bedoelde ondernemingen gaat het meestal om een meerhoofdig bestuur, in de praktijk aangeduid als directie, ook wel als raad van bestuur. De positie van de directie als bestuurders van de n.v. is sterk gemaakt, zoals we nog nader zullen zien, sterker dan uit de rechtsregeling van de n.v. in het Wetboek van Koophandel, een regeling die dateert van 1928, zonder meer voortvloeit. De directie heeft niet alleen een sterke positie tegenover de aandeelhouders maar ook binnen de onderneming als arbeidsorganisatie. De onderneming heeft namelijk in onze samenleving een volgens vele auteurs onmiskenbaar en volgens een iets kleiner aantal auteurs onvermijdelijk autoritaire structuur. Men baseert dit laatste vooral op het strijd karakter van ons stelsel van ondernemingsgewijze productie. Dit stelsel opereert als een marktsysteem, waaraan con-

4. F. J. H. M. van der Ven, Ondernemingsstructuur op de helling, t.a.p., blz. 123.

currentieverhoudingen inherent zijn. 'Dit betekent kort gezegd, dat de onderneming in haar bestaan en voortbestaan afhankelijk is van de gunsten en grillen van het publiek en de concurrenten, die – zeer begrijpelijk – zich bij hun inkomstenbesteding resp. produktieplannen niet in de laatste plaats laten leiden door rationele en zakelijke overwegingen van eigen belang. In dit klimaat – wezenlijk kenmerk van de ondernemingsgewijze produktie – kan de onderneming niet anders optreden dan als een strijdorganisatie.' ⁵

In de onderneming kan men activiteiten van verschillend karakter onderscheiden: financiële, technische, sociale, commerciële, administratieve activiteiten en de research. Deze activiteiten te stimuleren en met elkaar in evenwicht te brengen is een belangrijke taak van de directie. In grote ondernemingen zal dit algemeen beheer meestal worden uitgeoefend door een team van ongeveer gelijkwaardige directeuren. Horringa noemt als het grote voordeel van een team 'de noodzakelijke confrontatie van verschillende gezichtspunten, waardoor de hoofdactiviteiten van de onderneming op een zoveel mogelijk rationeel niveau met elkaar worden gecoördineerd. Daarnaast biedt een team betere waarborgen voor de continuïteit in de leiding dan het eenmansbewind.' ⁶

Over de sociaal-psychologische facetten van de onderlinge relaties binnen het team van topmanagers heeft F. van Dooren een belangwekkende en verhelderende beschouwing gegeven. Door de markante individualiteit van de topfiguren, hun gedurende hun loopbaan gegroeide geloof in eigen inzicht en kunnen, hun sterke ontplooiingstendens en door hun vertrouwdheid met de sfeer van wedijver zal tussen hen gemakkelijk een spanning met een rivaliteitskarakter aanwezig zijn ⁷. Een andere grond voor de verklaring van de spanning in de top ziet Van Dooren in de opdracht tot samenwerking en het daarmee samenhangende patroon van functionele horizontale wisselwerking ⁷. Hij meent overigens dat het wenselijk is 'de spanning in de top als een vanzelfsprekende hoedanigheid van de topverhoudingen te begrijpen en deze trek als een met de personen en met de topstructuur en de functie van de hoogste leiding in de organisatie samenhangend gegeven te aanvaarden.' ⁸

5. J. Meynen, *Het gezag in de onderneming*. Z. pl. 1965, blz. 2.

6. D. Horringa, *Leiderschap en organisatie in de Nederlandse onderneming*. Assen 1961, blz. 84.

7. F. J. P. van Dooren, Spanning in de top, *Sociale Wetenschappen*, 5e jrg. (1962), blz. 251.

8. F. J. P. van Dooren, t.a.p., blz. 259.

De 'technostructuur'

De organisatie van de moderne grote concerns is rationeel opgebouwd en wordt gedragen door een evenwichtige bureaucratie. De bureaucratie is doorgedrongen tot de grote ondernemingen. Bureaucratie niet in de negatief gekleurde betekenis van ambtenarij (beter aan te duiden als bureaucratisme), maar in de neutraal beschrijvende zin die er door Max Weber aan gegeven is: een bestuursvorm die is opgebouwd uit nauwkeurig begrensde functies met een duidelijk omschreven competentie-gebied. De functies zijn op elkaar afgestemd in een hiërarchisch verband. Door systematische selectie en promotie van personeel streeft men naar bezetting van de functies op basis van ervaring en bekwaamheid. Men mag vaststellen dat deze bureaucratische bestuursvorm een onpersoonlijk karakter heeft. 'Het onpersoonlijke in de grote bureaucratieën wordt gekenmerkt door het ontbreken van de charismatische sterke man in de top. Voorts door het gebruik van onpersoonlijke, schriftelijke, soms sterk gecodificeerde communicatiemiddelen, en verder door de betrekkelijk losse band tussen functie en functionaris.'⁹

De taak van de directie van een grote onderneming is niet zozeer een pionierstaak als wel een leidinggevende. Zij bestuurt de onderneming met behulp van deskundige adviezen van stafafdelingen. Steeds meer dragen de staffuncties bij tot de besluitvorming. Ze worden wel gezien als te behoren tot het management. 'Binnen de totaliteit der benodigde menselijke arbeidsprestaties', aldus Ernest Zahn, 'groeit het aandeel van management. Management is in dit verband niet slechts een taakterrein van directies maar het geheel van leidinggevende, toezichthoudende en adviserende functies, al het werk van personen die daarmee op een of andere manier bijdragen tot de besluitvorming.'¹⁰ Galbraith heeft in 'The new industrial state' de betekenis van de specialisten in de grote concerns sterk benadrukt. Hij spreekt van de technostructuur: degenen die gespecialiseerde kennis, talent of ervaring bijdragen in groepsbeslissingen. Galbraith meent dat de effectieve macht – initiatief, wijze van ontwikkeling, verwerping of acceptatie – niet berust bij de top-managers, maar bij de gespecialiseerde stafafdelingen¹¹. Hij gaat zelfs zo ver te suggereren dat de bezigheid van top-managers vooral bestaat in het ratificeren van reeds genomen beslis-

9. D. Horringa, *Ondernemingsbestuur in de moderne samenleving*. Utrecht 1966, blz. 40.

10. E. Zahn, *Leven met de welvaart*. Amsterdam 1962, blz. 179.

11. J. K. Galbraith, *The new industrial state*. Boston 1967, blz. 69.

singen¹². Om deze opvattingen van Galbraith te bestrijden ontbreken ons de gegevens. Voorshands spreekt ons meer aan het beeld dat Ernest Zahn geeft: 'leiding geven doen niet alleen hogere functionarissen aan lagere maar ook vaak lagere aan hogere'. 'De verwezenlijking van leiderschap laat een groepsverhouding zien, waarin verschillende personen op verschillende wijze invloed uitoefenen, initiatief ontplooiën en tot besluitvorming bijdragen. Dit kunnen stimuleren en coördineren is leiding geven in de individuele zin van het woord.'¹³ Het karakteriseert ook het leiding geven van de directie in de grote onderneming, zouden we hieraan willen toevoegen.

Vergadering van aandeelhouders

De benoeming van de bestuurders van de naamloze vennootschap, dus van de directeuren van de onderneming, dient volgens art. 48 van het Wetboek van Koophandel te geschieden door de algemene vergadering van aandeelhouders. Van der Grinten noemt dit een onvervreemdbaar recht van de algemene vergadering, ofschoon het in de praktijk aanzienlijk beperkt wordt door zgn. oligarchische clausules¹⁴.

Oligarchisch kan men elke clausule noemen in de statuten van een n.v. die de strekking heeft 'bijzondere bevoegdheden in de n.v. toe te kennen aan anderen dan aan aandeelhouders, die in de algemene vergadering de meerderheid van het kapitaal vertegenwoordigen.'¹⁵ Vooral komt veel voor de statutaire bepaling, dat de aandeelhouders bij benoeming van bestuurders zijn gebonden aan een voordracht die door anderen is opge maakt. Dit geschiedt dan ofwel door houders van prioriteitsaandelen, ofwel door fungerende bestuurders of commissarissen of groeperingen van deze. Als oogmerk van de oligarchische clausules in de statuten worden wel genoemd: verdediging tegen vreemde controle en verzekering van stabiliteit in de onderneming. Oligarchische structuren worden ook wel gerealiseerd op andere wijze, buiten de statuten om. Men denke aan de oprichting van een n.v. Nationaal Bezit (een tussen-n.v.) of van een zg. Administratiekantoor, dat certificaten van aandelen uit geeft¹⁶.

12. J. K. Galbraith, t.a.p., blz. 70.

13. E. Zahn, t.a.p., blz. 184.

14. E. J. J. van der Heyden en W. C. L. van der Grinten, *Handboek voor de naamloze vennootschap naar Nederlands recht*. Zevende druk, Zwolle 1962, blz. 457.

15. E. J. J. van der Heyden en W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 459.

16. Zie hierover duidelijke uiteenzettingen in *De hervorming van de onderneming*, rapport van de Wiardi Beckman-stichting, A'dam 1959, blz. 42 t/m 45, en: *Open Ondernemerschap*, rapport van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, 's-Gravenhage 1962, blz. 249 t/m 264.

De aandeelhoudersvergadering is door oligarchische clausules en andere constructies sterk beknót in haar rechten. De bestuurders van de grote open naamloze vennootschappen hebben slechts een gering aandelenbezit in hun onderneming¹⁷. Deze twee uitspraken mogen karakteriseren wat thans algemeen wordt aangeduid als de scheiding van bestuur en eigendom in de grote open n.v. De betekenis van het aandeelhouderschap is er sterk teruggedrongen. Overigens heeft de maatschappelijke ontwikkeling de aandeelhouders als belangengroep niet doen verdwijnen, ze hebben een zekere macht behouden in hun gedaante van marktpartij. Als orgaan van de vennootschap gedesintegreerd zijn de aandeelhouders veel meer op een lijn komen staan met categorieën als obligatiehouders en leveranciers¹⁸. Voor de leiders van de moderne publieke n.v. zijn de aandeelhouders een externe groep geworden.

De aandeelhouder interesseert zich vooral voor de koers van zijn aandelen. Het aandeel is voor hem een beleggingsobject of zelfs speculatie-object. Alleen bij het incasseren van dividend heeft hij, meestal indirect, contact met de betreffende onderneming.

Uit de geringe opkomst bij aandeelhoudersvergaderingen moge blijken dat de aandeelhouder óf weinig geïnteresseerd is in de onderneming óf zich bewust is van de geringe invloed die hij er kan uitoefenen. Door dit alles fungeert de aandeelhoudersvergadering ook niet meer als orgaan voor het uitoefenen van toezicht op het bestuur van de onderneming. Galbraith spreekt over de aandeelhoudersvergadering als 'our most elaborate exercise in popular illusion'.¹⁹

De feitelijk geringe macht en invloed van de aandeelhoudersvergadering in de grote publieke n.v.'s is ver verwijderd van de opvattingen die in 1928 grondslag waren voor de thans geldende wettelijke regeling van het n.v.-recht in ons land. Er is een duidelijke discrepantie tussen de thans bestaande verhoudingen en die wettelijke regeling.

Nu de aandeelhoudersvergadering niet meer in staat wordt geacht te voorzien in de nodige controle op het bestuur gaan de verwachtingen uit naar de raad van commissarissen. 'Binnen het kader der n.v. kan het college van commissarissen op dit stuk nuttig werkzaam zijn. Aan dit

17. P. Vinke, *De maatschappelijke plaats en herkomst der directeuren en commissarissen van de open en daarmee vergelijkbare besloten naamloze vennootschappen*. Leiden 1961, blz. 53/54.

18. H. J. van Zuthem, *De integratie van de onderneming als sociologisch vraagstuk*. Assen 1961, blz. 112.

19. J. K. Galbraith, *The new industrial state*. Boston 1967, blz. 84.

college kan het bestuur metterdaad verantwoordelijk zijn voor zijn beleid. Onafhankelijkheid en zelfstandigheid van commissarissen zijn voor de publieke n.v. van het grootste gewicht.’²⁰

Raad van commissarissen

Van de drie in de naamloze vennootschap te onderscheiden organen – algemene vergadering van aandeelhouders, het bestuur en de raad van commissarissen – is de laatste in het Nederlandse vennootschapsrecht niet dwingend voorgeschreven. Ook de taak van commissarissen is niet in de wet geregeld. Een en ander moge blijken uit de tekst van art. 50 van het Wetboek van Koophandel: ‘1. Bij de akte van oprichting kan worden bepaald, dat er een of meer commissarissen zullen zijn; 2. De akte van oprichting moet de taak van commissarissen omschrijven.’ De wetgever heeft wel ten aanzien van de algemene vergadering van aandeelhouders en het bestuur het wezen van de taak in de wet verankerd en bevoegdheden en verplichtingen genoemd waaraan niet kan worden getornd. ‘De commissaris is echter in de grondverf gebleven.’²¹

Een onderzoek van H. de Boer heeft aangetoond dat 194 van de 200 Nederlandse industriële n.v.’s waarvan aandelen of certificaten van aandelen op 1 jan. 1955 op de Amsterdamse Effectenbeurs genoteerd stonden, een college van commissarissen kenden²². Uit een analyse van de statuten van de betreffende n.v.’s bleek dat bij de taakomschrijving van de commissarissen in 186 van de 194 gevallen het woord ‘toezicht’ voorkwam.²³ In 43 van 194 gevallen was sprake van het geven van adviezen door commissarissen aan de directie en aan de algemene vergadering van aandeelhouders²⁴. Naar aanleiding van de resultaten van een door hem ingestelde kleine enquête onder commissarissen veronderstelt De Boer dat het adviseren door commissarissen in werkelijkheid meer voorkomt dan uit de statuten blijkt²⁵. Verder is uit analyse van de statuten gebleken dat voor bepaalde bestuurshandelingen (b.v. koop of verkoop van onroerend goed, bezwaren van onroerend goed, aanstellen of ontslaan van

20. E. J. J. van der Heyden en W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 120.

21. W. C. L. van der Grinten, De miskende commissaris, *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 30 (1952), blz. 43.

22. H. de Boer, *De commissarisfunctie in Nederlandse, ter beurse genoteerde industriële naamloze vennootschappen, gezien van organisatorisch gezichtspunt*. Amsterdam 1957, blz. 24.

23. H. de Boer, t.a.p., blz. 24.

24. H. de Boer, t.a.p., blz. 28.

25. H. de Boer, t.a.p., blz. 30.

procuratiehouders of andere belangrijke functionarissen) veelal machtiging van de commissarissen nodig is. In feite, aldus De Boer, draagt op deze wijze vaak de raad van commissarissen de verantwoording van de belangrijkste bestuurshandelingen. 'De scheiding tussen toezicht en medebestuur is veelal niet aan te geven.' ²⁶

De verbondenheid met het bestuur van de onderneming door het geven van advies en het machtigen voor bepaalde bestuurshandelingen moet wel tot gevolg hebben dat een kritisch toezicht houden op het beleid van de directie hieronder schade lijdt. Bovendien geschiedt de benoeming van de commissarissen vaak met inmenging van de directie en zelfs op voorstel van de directie. Ook de benoeming van commissarissen wordt beheerst door oligarchische clausules. Door dit alles heeft het college van commissarissen minder het karakter van een raad van toezicht die opkomt voor de belangen van de aandeelhouders. De leiders van de grote ondernemingen hebben commissarissen benoemd, die door hun relaties en door hun kennis en ervaring de onderneming nuttige diensten konden bewijzen. 'Zij hebben het college van commissarissen tot verlengstuk van de directie gemaakt.' ²⁷

Hiertegenover staan de normatieve beschouwingen van E. Bloembergen, die als beginselen van het commissariaat noemt: onafhankelijk toezicht met bijzondere aandacht voor de lange termijn en integratie. ²⁸ Een commissaris moet de verschillende maatschappelijke belangen kunnen integreren in een harmonisch geheel als tegenwicht tegen de engere bedrijfshorizon van de directie.' ²⁹ Bloembergen wijst op de verschillende timespan (d.i. de tijdsduur die men moet overzien bij de taakvervulling) voor directie en commissarissen. Door het veelal dringend karakter van de problemen, waarmee de directie zich geconfronteerd ziet, omvat haar timespan 3 tot 5 jaar. Bij de commissaris, die zich aan de hoofdzaken moet houden, dient de timespan 15 tot 20 jaar te omvatten. 'Hij moet de onderneming geprojecteerd zien in de evolutie die in harmonie met de tijdsomstandigheden zal plaatsvinden.' ³⁰

26. H. de Boer, t.a.p., blz. 36.

27. *De hervorming van de onderneming*, blz. 52.

28. E. Bloembergen, *Modern commissariaat*. Alphen aan de Rijn 1963, blz. 79.

29. E. Bloembergen, t.a.p., blz. 14.

30. E. Bloembergen, t.a.p., blz. 15.

§ 2. MEDEZEGGENSCHAP VAN BETROKKENEN

Inleiding

In hoofdstuk III is betoogd dat niet de economische mededinging maar de conceptie van de normatieve integratie uitgangspunt dient te zijn bij het denken over de problematiek van de economische machtspositie. In het richten van de activiteit van met name de grote ondernemingen, in de doelstelling van die ondernemingen, dient men een harmonie met de normen en waarden van de samenleving waarin die onderneming opereert, te realiseren.

In hoofdstuk IV is nagegaan wat de openbaarheid van het beleid in relatie tot de publieke opinie kan bijdragen tot een integratie van de economische machtsposities in de hierbedoelde zin. Daar is geconstateerd dat langs deze weg een zekere informele controle van de economische machtsposities mogelijk is. De publieke opinie zal reageren wanneer grove onbillijkheden zich voordoen en de leiders van de grote ondernemingen zijn geneigd hiermee rekening te houden. Tegelijk werd gewezen op de beperkingen van deze 'social control'. De publieke opinie heeft een enigszins vaag en ongrijpbaar karakter. Men gaat er vanuit dat het brede publiek in voldoende mate geïnteresseerd is en in staat is om de situatie objectief te beoordelen. Er is een zekere traagheid en ondeskundigheid bij de reacties van de publieke opinie. Tenslotte is het gevaar onderkend dat de massamedia de gevoelens van de gewone man zullen exploiteren. De hoge verwachtingen die Berle met name heeft van de reacties van de publieke opinie kunnen wij niet geheel delen gezien de hier genoemde beperkingen. Met andere woorden, een integratie van de economische machtsposities in het maatschappelijk leven achten wij niet voldoende gegarandeerd door openbaarheid van het beleid en het reageren van de publieke opinie.

Het is daarom gewenst in dit hoofdstuk nog de aandacht te richten op voorstellen die langs andere weg een bijdrage beogen te leveren tot de integratie van de onderneming in de samenleving, ofwel de vermaatschappelijking van de onderneming. Bedoeld zijn de voorstellen die door medezeggenschap van betrokkenen in het bestuur van de onderneming een evenwichtige belangenbehartiging door die onderneming willen bevorderen.

In deze laatste paragrafen zal slechts besproken worden de medezeggenschap van betrokkenen in de grote onderneming. De andere vorm van economische machtspositie waarover dit boek handelt, het kartel, zal hier

buiten beschouwing blijven. Als belangrijkste rechtvaardiging hiervoor moge worden aangevoerd dat de beheersing van het kartelverschijnsel minder problematisch is dan die van de grote marktbeheersende onderneming. Het mededingingsbeleid heeft meer vat op het kartelverschijnsel dan op de marktbeheersende onderneming, zoals in het voorafgaande (blz. 85) reeds werd aangegeven. De medezeggenschap van betrokkenen in de onderneming was in de afgelopen jaren onderwerp van vele politieke en wetenschappelijke discussies. De medezeggenschap van betrokkenen in het beleid van kartelmatige organisaties is dat nauwelijks meer. Rond de invoering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland is dat wel het geval geweest.³¹ Eerder was die medezeggenschap gerealiseerd in uitvoeringsorganen van verbindendverklarde ondernemersovereenkomsten op grond van de Ondernemersovereenkomstenwet van 1935. De samenstelling van de organen was door de minister globaal geregeld. Hierin moesten naast de ondernemers zelf vertegenwoordigers van afnemersgroepen zitting hebben, en bij de verbindendverklarde 'zware' regelingen werd ook in een vertegenwoordiging van de werknemers voorzien³².

Behalve deze van staatswege voorgeschreven medezeggenschap van betrokkenen in het beleid van kartelmatige organisaties kwam volgens Liefmann medezeggenschap op basis van vrijwilligheid ook wel voor³³.

Deze paragrafen zullen dus slechts tot onderwerp hebben de medezeggenschap van betrokkenen in het beleid van de onderneming. Invloed is een meer neutraal begrip, dat voor een belangrijk deel de materiële inhoud van het begrip medezeggenschap dekt.³⁴ Onder medezeggenschap willen we hier verstaan de mogelijkheid om vanuit eigen visie en belangen het beleid te beïnvloeden door overleg met degenen die beleid voeren. In de voorafgaande paragraaf hebben we gezien dat de onderneming primair geleid wordt door de directie of raad van bestuur. Wie zijn betrokken bij de activiteiten van de onderneming? Wie gaat het aan? Gezien het uiteindelijk doel van de onderneming – het produceren van goederen om daardoor te voorzien in maatschappelijke behoeften – zou men kunnen zeggen dat het functioneren van de onderneming allereerst de consument

31. Zie: P. Verloren van Themaat en J. A. Muilwijk, *Handleiding bij de Wet op de Bedrijfsorganisatie*. IJmuiden 1956, blz. 42.

32. W. L. Snijders, Algemeen Verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten, *Maandschrift Economie*, jrg. 24 (1959-1960), blz. 581.

33. R. Liefmann, *Kartelle, Konzerne und Trusts*. Stuttgart 1930, blz. 41.

34. *Medezeggenschap. Een onderzoek naar de opvattingen over en wensen omtrent medezeggenschap in 42 industriële ondernemingen*. Stichting Stuurgroep Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, 1967, blz. 12.

aangaat. Duidelijk betrokken bij de activiteiten van de onderneming zijn vervolgens degenen die in de onderneming werkzaam zijn, de werknemers. Veelal minder direct maar onmiskenbaar betrokken zijn eveneens de aandeelhouders, de eigenaren van risico-dragend kapitaal dat in de onderneming is geïnvesteerd. Behalve de aandeelhouders is er de bank die een (vaak nog groter) risico loopt. Leveranciers en directe afnemers kunnen nog als categorieën worden vermeld. Minder vanzelfsprekend is de betrokkenheid van de publieke overheid bij de ondernemingsactiviteiten, maar zij komt zeker voor nadere beschouwing in aanmerking.

De vraag in hoeverre medezeggenschap van de hier opgesomde categorieën betrokkenen kan leiden tot een normatieve integratie van de grote ondernemingen in de samenleving, zal eerst nader worden gezien aan het eind van deze paragraaf. Vooreerst zal de medezeggenschap van enkele categorieën afzonderlijk in het beleid van de grote onderneming in beschouwing worden genomen.

De consumenten

Het uiteindelijk doel van de onderneming, zo werd reeds gesteld, is het produceren van goederen om daardoor te voorzien in maatschappelijke behoeften. Hoe onderkent de onderneming de aard van de maatschappelijke behoeften? Door het aftasten van de markt, door na te gaan onder welke condities bestaande producten worden verkocht en via markt-research na te gaan onder welke condities nieuwe produkten kunnen worden afgezet. Het is verder een algemeen aanvaard inzicht dat met name de grote onderneming, die een sterke marktpositie inneemt, in staat is behoeften te scheppen. Door middel van reclame-campagnes wordt ruime bekendheid gegeven aan het nut van nieuwe fabrikaten en wordt de vraag daarnaar als het ware opgeroepen.

Volgens de klassieke economie zou via het marktmechanisme een juiste aanpassing van het produktenassortiment in de samenleving aan de behoeften van de consumenten moeten plaatsvinden. Meermalen is echter in het voorafgaande gebleken dat onder de huidige omstandigheden in de westerse economie het marktmechanisme niet zo feilloos functioneert als de klassieke economen veronderstelden. Als gevolg van de machtsposities in het economische leven kan de gewenste en veronderstelde keuzevrijheid van de consument beperkingen ondervinden: grote marktbeheersende ondernemingen zijn in staat het assortiment in te krimpen, bovenmatig hoge prijzen te vragen, levering te weigeren, onwaarschijnlijke reclame-acties te

voeren, te weigeren tegemoet te komen aan wensen van consumentenzijde op een aantal bijkomende punten. We krijgen steeds meer te maken met behoeften die niet urgent zijn, 'maar die eerst worden opgewekt. Waar is het stimuleren van behoeften aanvaardbaar en waar niet?' vraagt De Lange zich af. 'Mag een onderneming inderdaad voor elk doel beslag leggen op arbeid en kapitaal?' ³⁵

Zijn de genoemde omstandigheden en de laatste vragen aanleiding tot inspraak van de consumenten in het beleid van de grote marktbeheersende ondernemingen? De Lange meent dat de beantwoording van de vragen niet meer aan de ondernemers kan worden overgelaten omdat zij tot dusverre een onvoldoende visie hebben ontwikkeld op wat verstaan moet worden als een verantwoordelijke produktie. 'Maar wij zijn ook nog ver af' aldus De Lange, 'van de situatie dat de consumenten weten wat moet worden verstaan onder 'verantwoordelijke consumptie'. Dit alles is niet zo verwonderlijk, want per slot van rekening zijn de vragen gloednieuw.' ³⁶

Ook Goyder heeft zich beziggehouden met het vraagstuk van de inspraak van de consumenten in het beleid van de grote ondernemingen. Hij is van mening dat de consument meer bescherming en consideratie behoeft dan hij van de markt ondervindt ³⁷. Hij stelt concreet voor, dat de consumentenorganisaties een aandeel kopen in elke grote onderneming, om daarmee jaarlijks de aandeelhoudersvergadering te bezoeken voor het uiten van hun eventuele kritiek ³⁸.

De werknemers

In een Algemene inleiding voor het rapport 'Industriële democratie op het niveau van de onderneming' stelt Van Zuthem dat er een ontwikkeling gaande is, waarin de functies van de onderneming ruimer worden gezien dan alleen de voorziening van goederen en diensten. 'Er bestaat in toenemende mate de neiging de betekenis van de onderneming ook af te wegen aan de bijdrage aan allerlei positief gewaardeerde doelstellingen als de menselijke ontplooiing, welzijnsbevordering, evenwichtige machtsverhoudingen e.d.' ³⁹ Een term als 'welzijnsbevordering' zou argwaan kunnen oproepen bij degenen die een nieuw paternalisme vrezen. Wanneer deze

35. H. M. de Lange, *De gestalte van een verantwoordelijke maatschappij*. Amsterdam 1966, blz. 229.

36. H. M. de Lange, t.a.p., blz. 229.

37. G. Goyder, *The responsible company*. Oxford 1961, blz. 98.

38. G. Goyder, t.a.p., blz. 42.

39. P. H. van Gorkum, *Industriële democratie op het niveau van de onderneming*. Den Haag 1968, blz. 16.

doelstelling zo wordt verstaan dat in de onderneming condities worden geschapen, waardoor behalve de materiële welvaart ook het welzijn van de werknemer kan worden bevorderd, dan is dit o.i. alleen maar positief te waarderen. Een nuchtere benadering zij hier geboden. Men erkenne dat het bedrijf niet wordt gezien als een levensgemeenschap, maar als een geobjectiveerd functie-geheel⁴⁰.

Bij de hierboven door Van Zuthem bedoelde pluriforme doelstelling past de interne zeggenschap van de werknemers. De medezeggenschap van werknemers in het bestuur van de onderneming is vooral in de afgelopen twintig jaar het onderwerp geweest voor vele beschouwingen, discussies en wetenschappelijke onderzoeken. In deze aandacht stonden centraal de ondernemingsraad en de raad van commissarissen. De ondernemingsraad is in ons land wettelijk geregeld bij de Wet op de ondernemingsraden van 1950. De raad van commissarissen als college waarin de werknemers vertegenwoordigd zouden moeten zijn is in ons land vooral onderwerp van discussie geworden sinds 1959, toen het rapport 'De hervorming van de onderneming' van de Dr. Wiardi Beckmanstichting verscheen. Eerder, in 1948, had de minister van Justitie de Stichting van de Arbeid advies gevraagd over de wenselijkheid van een herziening van het vennootschapsrecht, met de strekking om aan de factor arbeid medezeggenschap in de onderneming te geven. In 1956 heeft de Stichting echter geantwoord niet in staat te zijn een gemeenschappelijk advies over deze materie uit te brengen.

Met het verschijnsel ondernemingsraad bestaat nu een ruime ervaring in Nederland. Het is dan ook interessant kennis te nemen van de resultaten van het meest omvangrijke onderzoek dat hiernaar is ingesteld⁴¹. Het betreft een sociaal-psychologisch onderzoek naar attitudes⁴² ten opzichte van en opinies over de aard en het functioneren van de ondernemingsraad bij een aantal metaal- en textielbedrijven. Als de twee meest negatief beoordeelde aspecten komen uit het onderzoek naar voren het niveau van de leden van de ondernemingsraad en de communicatie tussen ondernemingsraad en personeel van het bedrijf. Wat het laatste betreft

40. F. J. H. M. van der Ven, De positie van de arbeider in het bedrijf, in *Arbeid op de tweesprong*. Opstellen uitgegeven ter gelegenheid van het vijfenzeventigjarig bestaan der Arbeidsinspectie, 's-Gravenhage 1965, blz. 147.

41. Gepubliceerd in: P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, *De ondernemingsraad in Nederland*. Den Haag 1966.

42. De 'attitude' (of houding) van een individu ten opzichte van een object (in dit geval de ondernemingsraad) impliceert een toekenning van positieve of negatieve waarde aan het object.

werden duidelijk negatief beoordeeld de belangstelling in wat er in de ondernemingsraad gebeurt, het op de hoogte zijn van de bevoegdheden en de resultaten van de ondernemingsraad en de voorlichting door het bedrijf gegeven over wat er in de ondernemingsraad gebeurt ⁴³. Het niveau van de leden van de ondernemingsraad achtte men vaak te laag en de kennis van zaken te gering. 'Het merkwaardige is dat dit ook in zeer sterke mate wordt erkend door de O.R.-leden zelf. Heel sterk wordt dit geaccentueerd van werkgeverszijde.' ⁴⁴

Opvallend is, in verband met deze laatste bezwaren, dat in de questionnaire voor het onderzoek geen vragen zijn opgenomen over de methode van overleg in de ondernemingsraad en over de wijze waarop de problematiek wordt voorgelegd. In 36 vragen werd de deelnemers aan het onderzoek gevraagd hun opinie te geven over de ondernemingsraad terwijl aan het onderzoek deelnemende ondernemingsraadsleden nog eens 8 vragen extra werden gesteld ⁴⁵. In deze laatste 8 vragen is wel een vraag opgenomen over de hoeveelheid informatie die de ondernemer in de ondernemingsraad verstrekt, maar niet over de manier waarop. Er zijn aanwijzingen dat aan dit laatste nogal eens een en ander ontbreekt.

Lammers vraagt zich af of de ondeskundigheid van ondernemingsraadsleden werkelijk een onveranderlijk produkt is van intelligentie en persoonlijkheid. 'Het is geenszins uitgesloten dat ervaring, training, voorlichting en ook veranderingen in methodiek en sfeer van de overlegvoering onvermoede reserves aan bevattingsvermogen bij menig reeds als onvruchtbaar gesprekspartner afgeschreven ondernemingsraadslid aan het licht zouden brengen.' ⁴⁶ Voor deze vermoedens van Lammers vonden wij een bevestiging tijdens een studiereis in Joegoslavië. In een gesprek met medewerkers van het Sociologisch Instituut voor Arbeiderszelfbestuur te Zagreb kwam de vraag aan de orde wat het meest fundamenteel is voor het welslagen van het systeem van arbeiderszelfbestuur in de ondernemingen van Joegoslavië. Men waarschuwde ons voor de opvatting dat het succes exclusief afhankelijk zou zijn van het educationiveau van de arbeiders. Uit de research van het instituut was gebleken dat intellectuele vorming erg belangrijk is, maar dat niet alleen. Fundamenteel voor het succes van zelfbestuur bleek wèl te zijn: het scheppen van condities voor goede informatie. De kennis van zaken onder de arbeiders bleek allereerst afhan-

43. P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, t.a.p., blz. 113.

44. P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, t.a.p., blz. 112.

45. P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, t.a.p., bijlagen, pag. 17 t/m 21.

46. C. J. Lammers e.a., *Medezeggenschap en overleg in het bedrijf*. Utrecht 1965, blz. 212.

kelijk van de wijze waarop de kennis werd aangeboden, op een manier die hen aansprak. Het gaat om de modus van informatie ⁴⁷.

Het onderzoek van Drenth en Pijl toont talrijke reacties waaruit een kritische houding blijkt tegenover het daadwerkelijk functioneren en de huidige bestaansvorm van de ondernemingsraad. Maar desondanks werd over het algemeen een positieve attitude geconstateerd ten opzichte van de ondernemingsraad. Men staat welwillend tegenover het instituut als zodanig. Dit blijkt zowel uit de resultaten op de attitudeschaal als uit de beantwoording van vragen over de bereikte resultaten en de toekomst van de ondernemingsraad ⁴⁸. Voor die toekomst van de ondernemingsraad moge dan een richtlijn worden in acht genomen zoals die als volgt is geformuleerd door Marx en De Waal: 'De ondernemingsraad moet functioneren op basis van de erkenning, dat de deskundigheid omtrent bedrijfsvraagstukken bij de directeur en de bedrijfsleiding groter is dan bij de andere personeelsvertegenwoordigers, doch dat de opvattingen over mens en bedrijfssamenleving gelijkwaardig zijn.' ⁴⁹

Van de ondernemingsraad kan gezegd worden dat zij, gezien de taakstelling en bevoegdheden in de wet (Wet op de ondernemingsraden, artikel 6) een bijdrage kan leveren tot realisatie van twee van de drie door Van Zuthem genoemde verdere doelstellingen (zie blz. 144), namelijk de menselijke ontplooiing en de welzijnsbevordering, althans binnen de onderneming. De doelstelling van de evenwichtige machtsverhoudingen wordt met de ondernemingsraad niet of nauwelijks gediend. De raad heeft geen beslissingsbevoegdheid, is slechts bij de besluitvorming in de onderneming betrokken door overleg en advies. Van de medezeggenschap van de werknemers in de ondernemingsraad kan men zeggen dat zij, via het zo goed mogelijk functioneren van de onderneming in het algemeen, beoogt een humanisering van de arbeidssituatie. Meer en meer komt echter in de discussies naar voren een medezeggenschap van de werknemers in het bestuur van de grote ondernemingen met als doel een evenwichtige machtsverdeling, die in de plaats komt van een toenemende machtsconcentratie. Zo wordt in het C.N.V.-rapport over de structuur en de rechtsvorm van de moderne onderneming dit aspect van de medezeggenschap weliswaar niet behandeld, maar wel vermeld: 'Nog niet is genoemd het belang van de medezeggenschap voor de doorbreking van machtsconcentraties in het

47. Zie hierover mijn artikel 'Economische democratie in Joegoslavië', *Maandschrift Economie*, jrg. 30 (1965-1966), blz. 348.

48. P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, t.a.p., blz. 112.

49. E. C. H. Marx en E. H. de Waal, *De toekomst van de ondernemingsraad*. Alphen aan de Rijn 1960, blz. 102.

economische leven. Er is hier en daar een opeenhoping van macht in slechts enkele handen, die, zoals bij de verdeling der commissariaten, ook gevaarlijke vormen van anonimiteit kan gaan vertonen.' ⁵⁰ Wanneer Steenkamp de argumenten voor de medezeggenschap in de onderneming samenvat noemt hij na de menselijke waardigheid de noodzaak om 'op een aantal machtsposities in ons maatschappelijk leven controle uit te oefenen, juist door degenen, die de gevolgen van het misbruik van de macht kunnen ondervinden.' ⁵¹ Bergsma is in zijn proefschrift de mening toegedaan dat het juist de zorg voor geaccumuleerde economische macht is welke leidde tot de eis van verdergaande medezeggenschap door middel van een hervorming van de onderneming ⁵². Volgens 'Welvaart, Welzijn en Geluk' moet machtsconcentratie in het economische leven o.m. worden tegengegaan door medezeggenschap van werknemers ⁵³. In Duitsland staat aan werknemerszijde de controle van de economische macht als doelstelling van de medezeggenschap sterk op de voorgrond. Met name wat de grote ondernemingen betreft wordt gedacht aan een zodanige beheersvorm, dat misbruik van economische macht verhinderd kan worden ⁵⁴. De Duitse vakbeweging gaat verder bij het stellen van eisen voor medezeggenschap in de onderneming dan de Nederlandse vakbeweging, uitgezonderd het Christelijk Nationaal Vakverbond, placht te doen. Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen en het Nederlands Katholiek Vakverbond waren blijkens hun rapporten van resp. 1962 en 1964 voorzichtig in het formuleren van concrete eisen m.b.t. medezeggenschap in de top van de onderneming, ofschoon men in principiële uitspraken vrij ver gaat. Zo spreekt het N.V.V.-rapport van een mede-verantwoordelijkheid van de werknemer ook voor het functioneren van de onderneming in de samenleving ⁵⁵. In het bedoelde N.K.V.-rapport wordt de gelijkwaardigheid van de factor arbeid en de factor kapitaal waarvan men in een eerder rapport was uitgegaan, afgewezen. Het rapport 1964 gaat uit van het primaat van de arbeid boven het kapitaal. De N.K.V.-commissie is van oordeel, 'dat

50. Rapport van een C.N.V.-commissie over de structuur en de rechtsvorm van de moderne onderneming, in: *Evangelie en maatschappij*, 15e jrg. (1962), blz. 98.

51. P. A. J. M. Steenkamp, Democratisering van de gezagsverhoudingen in de onderneming, in: *De arbeidende mens in de toekomst*. Utrecht 1964, blz. 35.

52. S. Bergsma, *De vermaatschappelijking van de onderneming*. Deventer 1965, blz. 121.

53. *Welvaart, Welzijn en Geluk. Een katholiek uitzicht op de Nederlandse samenleving*, deel VI, Hilversum 1965, blz. 30.

54. P. H. van Gorkum, t.a.p., blz. 64.

55. *Medezeggenschap van de werknemers in de onderneming*. Rapport van een studiecommissie van het N.V.V., Amsterdam 1962, blz. 17.

de arbeid, met name althans in de onpersoonlijke onderneming, gefinancierd met 'naamloos' kapitaal, belangrijker is dan het kapitaal en diensten-gevolge ook een voornamere plaats dient in te nemen in de structuur van de onderneming.' ⁵⁶

Inmiddels hebben de Nederlandse vakcentrales een duidelijker positie ingenomen. N.V.V. en N.K.V. stellen de eis alle naamloze vennootschappen die bij de komende wet worden verplicht tot het instellen van een ondernemingsraad, ook te verplichten tot het instellen van een raad van commissarissen, en wel met uitgebreider bevoegdheden dan thans het geval is. De leden van de raad van commissarissen moeten worden benoemd door een kiescollege, dat paritair is samengesteld uit aandeelhouders en leden van de ondernemingsraad. De Sociaal Economische Raad dient de kandidaten voor te dragen ⁵⁷. Van Esveld heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel van N.V.V. en N.K.V. aangevoerd ⁵⁸ en zijn critiek samengevat met een citaat van de Lamartine: 'Le réel est étroit, le possible est immense'. Het C.N.V. heeft zich niet met de voorstellen van N.V.V. en N.K.V. kunnen verenigen ⁵⁹. Het meent dat de rechtstreekse invloed van de werknemers bij het kiezen van commissarissen groter dient te zijn. Het C.N.V. is voor een rechtstreekse verkiezing door het personeel van de helft van de raad van commissarissen.

Meermalen is gebleken dat de vakbeweging worstelt met het vraagstuk van de medezeggenschap in de onderneming. In hoeverre moet zij medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid in de onderneming en in hoeverre moet distantie worden bewaard? Wat is de plaats van de vakbeweging? Albeda heeft de vraag in beschouwing genomen bij een confrontatie van het rapport van de commissie Verdam en een rapport van de Algemene Nederlandse Metaalbedrijfsbond over 'Vakbeweging en onderneming.' Hij komt daarbij tot de conclusie dat geen tegenstelling behoeft te bestaan tussen het – begrijpelijk – verlangen naar een meer effectief vakbondsbeleid binnen de onderneming en het streven naar structuurverandering van die onderneming waarbij aan de factor arbeid inspraak in de raad van commissarissen wordt gegeven. Albeda acht het onjuist om alleen te wedden op de synthetische oplossing van samenwerking in de

56. Interim-rapport *Medezeggenschap in de onderneming*. Uitgave van het Nederlands Katholiek Vakverbond, 1964, blz. 8.

57. Gezamenlijk standpunt N.V.V. en N.K.V. inzake bestuur van de onderneming, in: *Informatie- en documentatiebulletin S.E.R.*, jrg. 8 no. 11 (14 maart 1968), blz. 2.

58. N. E. H. van Esveld, Verdam in het kwadraat, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 23 nr. 4 (april 1968), blz. 221/222.

59. Volgens een bericht in de *Volkskrant* van 9 maart 1968.

raad van commissarissen en er op te rekenen dat daarmee alle kansen op conflicten en de noodzaak van een oppositie zijn verdwenen. 'Dit zou overdreven optimistisch zijn. Bovendien zou men zodoende geheel voorbijzien aan de goede stimulerende kant van het bestaan van een oppositie.' ⁶⁰ Hij acht het ook onjuist om de kansen op een begin van synthese te verwerpen en wijst op de Duitse ervaringen, die aantonen dat bij een verdergaande herziening van de ondernemingsstructuur dan bij ons wordt voorgesteld, de mogelijkheid voor de vakvereniging om een effectief beleid te voeren even groot bleef als waar ook in Europa.

Ook Adolf Sturmthal behandelt het vraagstuk. Hij meent dat de raden in de onderneming de belangen van de arbeiders als producent of deelgenoot moeten behartigen en de lange termijn-belangen van de onderneming. De vakbeweging moet handelen in het belang van de arbeiders als werknemers en hun belangen op korte termijn behartigen. De sleutel is volgens Sturmthal de onafhankelijkheid van de raden tegenover de vakbeweging. Hij ziet dit niet als een oplossing voor het vraagstuk, maar misschien als een uitgangspunt voor een oplossing ⁶¹. Deze uitspraken van Sturmthal hebben weliswaar meer een socialistisch systeem als in Joegoslavië op het oog, maar bieden o.i. ook perspectief voor de democratisering van de onderneming in de Westeuropese landen.

In West-Duitsland bestaat een zekere ervaring met medezeggenschap van werknemers in de top van de onderneming. Sinds de Mitbestimmungsgesetz van 1951 moet de Aufsichtsrat van ondernemingen in de kolen- en staalindustrie voor de helft bestaan uit vertegenwoordigers van werknemers. De Aufsichtsrat kan bestaan uit 11, 15 of 21 leden. Het 11e, 15e of 21e lid wordt gekozen door de werknemersleden en aandeelhoudersleden tezamen. Volgens dezelfde wet dient in de Vorstand (directie) van ondernemingen in de kolen- en staalindustrie een Arbeitsdirektor, die voortkomt uit de vakbeweging, te zijn opgenomen. Volgens de Betriebsverfassungsgesetz van 1952 dient in de andere ondernemingen van een bepaalde omvang een derde deel van de Aufsichtsrat te bestaan uit werknemersvertegenwoordigers.

De meningen over het succes van de medezeggenschap van de werknemers in het bestuur van de Westduitse ondernemingen lopen weliswaar uiteen, uiteraard afhankelijk van het gezichtspunt waaronder men de zaak

60. W. Albeda, Onderneming, medezeggenschap en vakbeweging, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 21 (1966), blz. 573.

61. Adolf Sturmthal, *Workers Councils, A study of workplace organization on both sides of the iron curtain*. Cambridge, Mass. 1964, blz. 190.

in beschouwing neemt. In het verband van deze paragraaf is het interessant de aandacht te vestigen op de bevindingen waartoe Fritz Voigt is gekomen na zijn zeer uitgebreide onderzoek naar de economisch-relevante gevolgen van de Mitbestimmung voor de besluitvorming en de gedragingen van de ondernemingen. De gegevens voor het onderzoek werden verzameld in de jaren 1956-1961. Er werden verschillende methodes gebruikt: enquêtes, interviews, discussies; studie van notulen, protocollen, jaarverslagen, personeelsbladen, etc. Op grond van de resultaten van zijn onderzoek is Voigt van mening dat de Mitbestimmung, zowel die op grond van de Mitbestimmungsgesetz van 1951 als die op grond van de Betriebsverfassungsgesetz van 1952 van groot gewicht is voor de economie van de Bondsrepubliek en haar ontwikkelingsmogelijkheden. Hij wijst daarbij op de 'Erweiterung des Zielsystems der Unternehmungen' ⁶². Door de samenwerking aan de top van de onderneming worden sociale doelstellingen tot zelfstandige, soms zelfs met het winststreven gelijkgerechtigde doelstellingen voor het ondernemingsbeleid. Daarbij komt nog een reeks publieke doelstellingen, die weliswaar ook vroeger al in aanloop te vinden waren, maar door de nieuwe dynamiek in de besluitvorming voortaan groter gewicht krijgen. Daarnaast wijst Voigt op 'die Möglichkeit der Erzeugung von Integrationseffekten in Richtung auf das Unternehmen, die Wirtschaftsordnung und das Staatsleben, die sich in mancherlei Hinsicht gerade in einer Zeit, in der die politische und soziale Entwicklung auseinanderlaufen, ökonomisch und politisch auswirken können.' ⁶³ Hoe groter een onderneming met haar hiërarchische opbouw werd, des te groter werd daartegenover het aantal van degenen, die op de onderste trede van deze hiërarchie geen enkele mogelijkheid meer hadden de economische situatie positief te beïnvloeden. De 'Mitbestimmung' biedt de mogelijkheid tenminste voor een deel deze steeds groter wordende discrepantie tegen te gaan en kan in zoverre ook economische effecten hebben.

Een belangwekkende Nederlandse studie over de Mitbestimmung in West-Duitsland is de dissertatie van Schobre. De studie is een systematische verwerking en kritische evaluatie van reeds gepubliceerde gegevens en feitenmateriaal. Schobre slaagt er in het vierde hoofdstuk van zijn boek in een hoeveelheid belangwekkend onderzoekmateriaal te etaleren, maar wanneer hij in het daarop volgende hoofdstuk, na de mening van werkgevers en werknemers, de evaluatie van de onderzoekers wil samenvatten,

62. F. Voigt und W. Weddigen, *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*. Berlin 1962, blz. 171.

63. F. Voigt und W. Weddigen, t.a.p., blz. 172.

biedt het resultaat daarvan nog weinig houvast. Het oordeel van Schobre zelf wordt voorzichtig gegeven, maar is niet ongunstig, zoals blijkt op blz. 116 en 179 van de dissertatie: '... het totale beeld lijkt tamelijk positief, in deze zin, dat door de opnemng van werknemersleden in de Aufsichtsrat een belangrijke stap is gezet in de richting van een hechtere integratie tussen de economische en sociale doeleinden van de onderneming.'⁶⁴

De aandeelhouders

Formeel-juridisch gezien is de medezeggenschap in het bestuur van de onderneming van de aandeelhouders als betrokken categorie bij ons het best geregeld. Jaarlijks dient minstens een vergadering van aandeelhouders te worden belegd voor vaststelling van de balans en de resultatenrekening. Hierbij bestaat de mogelijkheid tot discussie over het ondernemingsbeleid. De bestuurders van de onderneming worden gekozen door de aandeelhouders. Statutenwijziging is aan goedkeuring van de aandeelhouders onderworpen.

In de voorafgaande paragraaf is gepoogd te beschrijven hoe het met de inspraak van de aandeelhouders in feite is gesteld. De betekenis van de aandeelhoudersvergadering van grote ondernemingen is uitgehold door oligarchische clausules en andere constructies. De aandeelhoudersvergadering van de grote onderneming heeft geen reële invloed, noch op de benoeming van directeuren en commissarissen, noch op de vaststelling van het winst-saldo en de verdeling daarvan.

Er wordt veel getheoretiseerd over de medezeggenschap van werknemers in het bestuur van de onderneming en er worden pogingen ondernomen om deze te versterken. De medezeggenschap van aandeelhouders geniet deze belangstelling niet. De reden hiervan kan niet zijn dat de invloed van de aandeelhouders reeds groot is. Deze invloed is in de grote ondernemingen miniem. Het hangt eerder samen met een afnemende waardering voor de privaat-eigendom van de grote industriële ondernemingen in onze samenleving. Het beeld van de naamloze vennootschap als vereniging van aandeelhouders die de onderneming bezit en exploiteert, is zeker niet meer adequaat voor de feitelijke situatie m.b.t. de grote ondernemingen. Het is zelfs de vraag of het thans veel gebruikte beeld van de onderneming als orgaan van samenwerking tussen kapitaalverschaffers, werknemers en bestuur de verhoudingen juist weergeeft. Is de onderneming

64. J. F. Schobre, *Mensen en mandaten: Aspecten van de medezeggenschap in Westduitse ondernemingen*. Deventer 1966, blz. 116.

niet eerder een arbeidsorganisatie, waarvoor van buitenaf diverse hulpmiddelen worden aangedragen, onder meer het risicodragend kapitaal, als basis voor de aanschaf van de produktiemiddelen? Het risico van de aandeelhouder van de gevestigde concerns is niet van dien aard dat het hem een bijzondere positie behoeft te verlenen. Door een politiek van dividendstabilisatie bij de concerns weet hij waar hij aan toe is in de inkomenssfeer. Wat de vermogenssfeer betreft lijkt het erop dat de bezitter van aandelen bij een inflatie als we de laatste tientallen jaren hebben gekend niet meer risico's loopt dan de bezitter van obligaties.

De publieke overheid

In hoeverre kan men de publieke overheid beschouwen als betrokken bij het bestuur van de grote onderneming? De publieke overheid is de hoedster van het algemeen belang. Het algemeen belang wensen wij te zien in relatie met de doelstelling van het algemene sociaal-economische beleid, wanneer deze doelstelling het resultaat is van discussies en overleg in de democratische organen van onze samenleving (zie blz. 84). De overheid dient deze doelstellingen te realiseren. Met alle middelen die voor diezelfde democratische organen aanvaardbaar zijn, dient zij de belemmeringen tot het bereiken van de doelstelling weg te nemen en de activiteiten in de samenleving op de doelstelling te richten.

Een grote marktbeheersende onderneming kan onder zekere omstandigheden in staat worden geacht dit streven van de overheid te doorkruisen. Dit zou een reden kunnen zijn voor directe inspraak van de overheid in het beleid van die grote onderneming. Anderzijds kan inspraak van de overheid in het beleid van de grote ondernemingen van belang zijn voor een juiste afstelling van dit beleid op de doelstellingen van haar sociaal-economische politiek.

Dit richten van het beleid van de grote onderneming op het algemeen belang kan men niet overlaten aan eventuele werknemersvertegenwoordigers in de top van de onderneming. Met name in Duitsland heeft de vakbeweging wel ambities in dit opzicht getoond. Robert Liefmann en later Goetz Briefs hebben zich hiertegen verzet. 'Man will' schrijft Liefmann, 'dem Arbeiter ein möglichst weitgehendes Mitbestimmungsrecht bei der Verwaltung aller Wirtschaftskörper, von der Einzelunternehmung bis zu den grossen Kartellen, Konzernen und Trusts verschaffen. Dagegen ist an sich nichts einzuwenden' (. . .) 'Aber durchaus falsch ist es, wenn die Vertreter der 'Wirtschaftsdemokratie' glauben machen wollen, dass der Arbeiter in den Unternehmungen und allen ihren Organisationen die 'Inte-

ressen der Gesamtheit' vertreten würde.' ⁶⁵ Briefs beklaagt zich erover dat de vakbeweging zich identificeert met 'de' arbeider en zich opwerpt als 'Repräsentant der weitaus grössten gesellschaftlichen Schicht' (...) 'Was geschieht nun? Wenn diese grösste gesellschaftliche Schicht mit dem Volk schlechthin identifiziert wird – und die Neigung dazu besteht –, dann erscheint unter der Hand die Gewerkschaft als Repräsentant des Volkes' (...) 'Plötzlich begegnet uns der Anspruch – nicht von der Gewerkschaften überhaupt, aber von manchen ihrer Vertreter –, dass die Gewerkschaft als Repräsentant des Volkes der Hort der Demokratie sei.' ⁶⁶ In het voorafgaande is onderkend van hoeveel belang de medezeggenschap van werknemers kan zijn voor integratie van grote ondernemingen in de samenleving ⁶⁷, maar een garantie voor overeenstemming van het ondernemingsbeleid met het algemeen belang biedt zij uiteraard niet. Hieromtrent kunnen wij instemmen met het rapport van de Teldersstichting, waar gezegd wordt dat de macht van de onderneming die ontstaan is door een zekere mate van monopolievorming, niet in de juiste maatschappelijke banen kan worden geleid door aan de werknemers medezeggenschap te geven ⁶⁸. In zo'n situatie zal het werknemersbelang vaak parallel lopen met het belang van leiding en aandeelhouders. Medezeggenschap van werknemers zal geen garantie zijn voor de oplossing van een eventueel conflict tussen het ondernemingsbelang en het algemeen belang.

Een belangwekkende vraag in verband met de inspraak van de publieke overheid in het bestuur van de onderneming is het nog, of deze overheid kan worden gezien als vertegenwoordiger van het consumentenbelang. Aan het begin van deze paragraaf is betoogd dat medezeggenschap van consumenten-zijde bevorderlijk zou kunnen zijn voor het goed functioneren van de grote onderneming. Maar wie zal de consumenten representeren? Consumentenorganisaties mogen zich in een toenemende belangstelling verheugen, maar hebben waarschijnlijk toch nog niet de omvang en betekenis dat men ze kan verklaren tot de vertegenwoordigers van 'de' consumenten. Als vertegenwoordigers van consumenten moeten worden aangewezen voor overleg met het bestuur van de onderneming, ligt het onder de huidige omstandigheden eerder voor de hand dat de publieke overheid als behartiger van het algemeen belang hierbij een rol speelt.

65. R. Liefmann: *Kartelle, Konzerne und Trusts*. Stuttgart 1930, blz. 417.

66. *Mitbestimmung? Beiträge zur Problematik der paritätischen Mitbestimmung in der Wirtschaft*. Herausgegeben und eingeleitet von Goetz Briefs, Stuttgart 1967, blz. 11.

67. Zie blz. 151.

68. *Open ondernemerschap*, t.a.p., blz. 128.

Al is het algemeen belang niet synoniem met het consumentenbelang, men kan zeggen dat het consumentenbelang hiervan een belangrijk bestanddeel is.

Slagvaardigheid van het ondernemingsbeleid

Wanneer normatieve integratie van de grote marktbeheersende onderneming in de samenleving betekent dat er harmonie moet zijn tussen de doelstelling en het beleid van die onderneming enerzijds en de normen en waarden van de samenleving anderzijds, dan lijkt het bevorderlijk voor die integratie wanneer de bestuurders van de onderneming een regelmatig overleg plegen, behalve met vertegenwoordigers van de aandeelhouders zoals traditioneel gebeurt, ook met vertegenwoordigers van degenen die in de onderneming werkzaam zijn en met vertegenwoordigers van het algemeen belang. Dit overleg, ofwel deze medezeggenschap van betrokkenen, kan een doelmatig functioneren – in de meest ruime zin – van de onderneming bevorderen. Tegenover een college van bedoelde vertegenwoordigers zou de ondernemingsleiding regelmatig verantwoording moeten afleggen omtrent haar beleid. Tevens zou met het college telkens terugkerend overleg kunnen plaatsvinden over de toekomstige ontwikkeling van de onderneming, zonder dat het college overigens gaat meebesturen. In dit opzicht moet het voor de ondernemingsleiding een klankbord zijn, een vergadering waarin de belangen en gezichtspunten van alle bij de onderneming betrokkenen evenwichtig tot gelding komen.

De slagvaardigheid van het ondernemingsbeleid kan hier in het geding zijn. Goetz Briefs maakt zich hierover zorgen, in verband met bestaande plannen van de Duitse vakbeweging om de paritaire medezeggenschap in de Aufsichtsrat uit te breiden van de kolen- en staalindustrie naar grote ondernemingen in andere bedrijfstakken, b.v. de chemische en de electrotechnische industrie. 'Die hoch dynamischen Unternehmungen verlangen eine vortlaufende, zuzeiten hochgradige Wendigkeit der verantwortlichen Leitung; Voraussetzung dafür ist, dass sie nicht durch einen tief gestaffelten Instanzenzug verschieden gelagerter Interessen unterbunden oder in Verzug gesetzt wird.'⁶⁹ Uiteraard dient men ervoor te waken dat een dynamisch ondernemingsbeleid niet onmogelijk wordt gemaakt door de medezeggenschap van betrokkenen. Maar men moet bij deze bezwaren van Briefs toch ook opmerken, dat het juist de reuzenondernemingen in de sectoren electrotechniek en chemie zijn die het aanzien van onze toekomst

69. G. Briefs, Zwischen Logik und Dialektik der Mitbestimmung, in: *Mitbestimmung?* Blz. 220.

stige samenleving in belangrijke mate gaan bepalen. Dit voornamelijk over te laten aan een door coöptatie in stand gehouden raad van bestuur met als belangrijkste controle de reactie van de publieke opinie, die overigens slechts repressief werkt, dat lijkt geen aanbevelenswaardige zaak.

Men tille overigens niet te zwaar aan de slagvaardigheidsargumenten die tegen de medezeggenschap worden aangevoerd. Een medezeggenschap als in deze paragraaf bedoeld betreft uiteraard de grote lijnen van het ondernemingsbeleid, niet het dagelijks reageren op marktsituaties. Het ontwerpen van de grote lijnen van het ondernemingsbeleid vraagt echter ook nu reeds veel tijd voor studie en voorbereiding door interne stafafdelingen. Tijdige besprekingen over de grote lijnen van het beleid, over belangrijke beslissingen die moeten worden genomen, met vertegenwoordigers van degenen die zulks aangaat, behoeft de beslissing niet tegen te houden, maar kan de doelmatigheid ervan wel verhogen. Autoritair bestuur in de onderneming is misschien onvermijdelijk, maar haar prestige en kracht hangen samen met de mate waarin zij het denken vertegenwoordigt van degenen die bij de onderneming zijn betrokken.

§ 3. HERVORMING VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Herziening van het vennootschapsrecht

Wanneer Leemans stelt, dat verzoening van het algemeen belang met het particulier belang primair het object is van het vennootschapsrecht ⁷⁰, kan hij toch niet het thans geldende vennootschapsrecht op het oog hebben, zoals dat voor ons land is geregeld in het Wetboek van Koophandel. Het primaire object van het vennootschapsrecht zoals het nu is, lijkt ons te zijn de relatie tussen de naamloze vennootschap en haar aandeelhouders. Hier geldt wat Goyder zegt van de situatie in Engeland: 'Strictly speaking and as a matter of company law, the company owes no responsibility to the community, since (. . .) the company owes legal obligations only to its shareholders under the law which gives it the right to incorporate and trade.' ⁷¹ Wanneer men via het vennootschapsrecht verzoening wil bevorderen van het particuliere belang van de onderneming met het algemeen belang, dan zal daartoe het vennootschapsrecht gewijzigd moeten worden. Hier willen wij ons aansluiten bij de conclusie van Bergsma, 'dat voor de

70. E. J. Leemans, De Naamloze Vennootschap als object van sociologisch onderzoek, *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 39 (1961-1962), blz. 206.

71. G. Goyder, t.a.p. blz. 26.

maatschappelijke integratie van de onderneming een herziening van het vennootschapsrecht aanvaardbaar en nodig is.' ⁷²

Herziening van het vennootschapsrecht, waarbij de n.v. als rechtsvorm kan blijven voortbestaan. Omwille van de continuïteit en de rechtszekerheid dient aansluiting te worden gezocht bij bestaande vormen en organen. In 1951 mocht Van der Grinten in zijn Tilburgse inaugurele rede opmerken dat de gedachte om de n.v. als rechtsvorm te doen verdwijnen niet veel aanhang had gevonden. 'De studies van Romme en Van Campen hebben geen klankbodem ontmoet, zelfs niet in arbeiderskringen.' ⁷³ Van Campen had in zijn Nijmeegse dissertatie ⁷⁴ de onderneming voorgesteld als een associatie van kapitaal, leiding en arbeid, een zedelijk lichaam, dat door de wet als afzonderlijke rechtspersoon erkend zou moeten worden. De kapitaalgevers die een vaste verbinding met de onderneming wensden, en de arbeiders in vaste dienst zouden lid kunnen zijn van het zedelijk lichaam. Romme heeft in 1946 een boek gepubliceerd, ⁷⁵ waarin hij een bijdrage wilde leveren tot de verdere gedachtenbepaling over het gemeenschapskarakter van de onderneming. De onderneming zou moeten worden erkend als rechtspersoon. De toetreding tot de ondernemingsgemeenschap zou voor de leidinggevende en uitvoerende arbeid moeten plaatsvinden door de ondernemingsovereenkomst – arbeid en voor de kapitaalverschaffers door de ondernemingsovereenkomst – kapitaal. Een ondernemingsvergadering zou worden gevormd door drie categorieën: de ondernemer(s), de vertegenwoordigers van de werkers en die van de kapitaalverschaffers. Ook Van Haren heeft vele jaren later in zijn dissertatie ⁷⁶ voorstellen verdedigd voor een vergaande wijziging. Naast de onderneming in vermogensrechtelijke zin wil hij de onderneming in persoonsrechtelijke zin als rechts-subject erkend zien. De verhouding tussen beide rechtssubjecten zou in een ondernemingsstatuut moeten worden geregeld. Hierdoor zou een zekere mate van vrijheid en zelfstandigheid kunnen ontstaan, die noodzakelijk is voor de eigen gemeenschapsontplooiing van de onderneming in personenrechtelijke zin. In een latere publikatie erkent Van Haren dat de hervorming van de onderneming geleidelijker zal moeten geschieden dan hij zich

72. S. Bergsma, *De vermaatschappelijking van de onderneming*. Deventer 1965, blz. 73.

73. W. C. L. van der Grinten, *De structuur der naamloze vennootschap*. Tilburg 1951, blz. 11.

74. J. Ph. M. van Campen, *Onderneming en rechtsvorm*. Nijmegen 1945.

75. C. P. M. Romme. *De onderneming als gemeenschap in het recht*. Amsterdam 1946.

76. I. A. C. van Haren, *Personeelsbeleid en ondernemingsstructuur*. Assen 1961.

in zijn dissertatie heeft voorgesteld. Hij wil nu niet een maquette geven van een geheel nieuwe ondernemingsstructuur, maar besteedt aandacht aan de verschillende deelvoorstellen die terzake zijn verdedigd ⁷⁷.

Bij de herziening van het vennootschapsrecht, die wij omwille van de maatschappelijke integratie met name van de grote onderneming wenselijk achten, dient men ernaar te streven een breuk in de rechtsontwikkeling te voorkomen. Bij de herziening moet voornamelijk worden zorggedragen voor het scheppen van een integratiekader. Uit het slot van zowel de eerste als de tweede paragraaf van dit hoofdstuk moge volgen dat het college van commissarissen deze functie zou kunnen gaan vervullen.

Het rapport 'De hervorming van de onderneming' van de Dr. Wiardi Beckman Stichting

Een uitgewerkt voorstel voor herziening van het vennootschapsrecht met het oog op de maatschappelijke integratie van de grote onderneming, een voorstel waarvan hervorming van de raad van commissarissen de centrale gedachte is, treffen we aan in het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting 'De hervorming van de onderneming', gepubliceerd in 1959. Het rapport is samengesteld door een commissie onder leiding van prof. mr. J. Valkhoff, een commissie ⁷⁸ van 'mannen met erkende wetenschappelijke reputatie', zoals Van der Grinten het heeft uitgedrukt ⁷⁹.

De voorstellen omtrent hervorming van de raad van commissarissen, neergelegd in het zesde hoofdstuk van het rapport, zijn gebaseerd op de hoofdconclusies dat: 1. een steeds grotere machtsconcentratie bij de directies van grote ondernemingen valt te constateren naast een verzwakking van de mogelijkheden tot controle op hun beleid; 2. de aandeelhouders aan reële invloed verliezen; 3. de belangen van de werknemers in het beleid van de onderneming niet in voldoende mate bescherming vinden en tot uiting komen; 4. het gemeenschapsbelang steeds nauwer bij de grote ondernemingen betrokken raakt ⁸⁰.

77. I. A. C. van Haren, *Naar een nieuwe ondernemingsstructuur*. Assen 1967, blz. 2.

78. De commissie was verder als volgt samengesteld: mr. M. van der Stoel (secretaris-rapporteur), drs. A. A. van Ameringen, J. J. A. Berger, prof. mr. H. Drion, prof. dr. A. Mey, mr. J. A. Muilwijk, W. Polak, prof. mr. P. Sanders, drs. J. M. den Uyl, mr. P. Verloren van Themaat, mr. J. J. van der Velden, mr. L. de Vries, C. van der Waerden.

79. W. C. L. van der Grinten, Herziening van het vennootschapsrecht?, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 37 (1959-1960) blz. 101.

80. *De hervorming van de onderneming*, blz. 135-137.

De vier hoofdconclusies leiden tot de wenselijkheid van verscherping van de controle op de ondernemingsleiding, versterking van de positie van de aandeelhouders en representatie van de belangen van werknemers en gemeenschap in het vennootschappelijk bestel. Deze wenselijkheden ontmoeten elkaar op het punt van de vormgeving in één centrale gedachte: hervorming van de raad van commissarissen. De voorstellen omtrent hervorming van de raad van commissarissen hebben betrekking op de samenstelling, de bevoegdheden en de wijze van functioneren.

Er wordt een tripartite samenstelling van de raad van commissarissen bepleit: personen aangewezen door de aandeelhouders, vertrouwenslieden van de werknemers en representanten van het algemeen belang. Ieder van deze categorieën zou een gelijk aantal zetels in de raad dienen te bezetten. De commissarissen van de aandeelhouders worden gekozen door de aandeelhoudersvergadering, waarbij het rapport enkele suggesties doet voor een vergroting van de invloed van de aandeelhouders bij deze verkiezing. De werknemerscommissarissen zouden volgens het rapport het best kunnen worden aangewezen door de ondernemingsraad. De in het bedrijf vertegenwoordigde vakbonden zouden dan de kandidatenlijsten moeten opstellen, waaruit de ondernemingsraad een keuze kan doen. Ten aanzien van de commissarissen algemeen belang stelt het rapport van de Wiardi Beckman Stichting voor dat deze voor de grote ondernemingen worden benoemd door de minister van economische zaken, waarbij de Sociaal Economische Raad een belangrijke rol zou kunnen spelen door de minister met adviezen terzijde te staan. De commissarissen algemeen belang zouden bij voorkeur geen ambtenaren moeten zijn. Gedacht wordt aan de benoeming van 'figuren, van wie men gezien hun belangstelling voor de publieke zaak mag aannemen dat zij hun taak van toetsing van het ondernemingsbeleid aan het algemeen belang op verantwoorde wijze zullen vervullen.'⁸¹ De commissarissen algemeen belang zijn niet aan ambtelijke instructies gebonden⁸².

Bevoegdheden van de tripartite raad van commissarissen zouden onder meer de navolgende moeten zijn: *a* toezicht op de leiding van de n.v.; *b* benoeming en ontslag van de directie; *c* vaststelling van de jaarstukken, nadat de aandeelhoudersvergadering is gehoord; aanstellen van accountants; *d* machtiging voor een aantal belangrijke beleidsbeslissingen als aanzienlijke uitbreiding of inkrimping van de capaciteit, liquidatie, ver-

81. *De hervorming van de onderneming*, blz. 151.

82. *De hervorming van de onderneming*, blz. 168.

koop van de onderneming, fusie met een andere onderneming, invoering van belangrijk nieuwe werk- en produktiemethoden ⁸³.

De wet zou aan de commissarissen een verantwoordingsplicht moeten opleggen in deze zin, dat zij jaarlijks een verslag uitbrengen van hun werkzaamheden, in welk verslag commissarissen ook hun visie geven op het door de directie gevoerde beleid. Dit verslag zou dan in de ondernemingsraad en in de aandeelhoudersvergadering ter bespreking moeten worden gesteld in aanwezigheid van de door deze colleges benoemde commissarissen. De commissarissen algemeen belang zouden naast de behartiging van de publieke belangen in algemene zin moeten waken voor de consumentenbelangen en ze zouden een bemiddelende rol moeten vervullen, wanneer een conflict dreigt te ontstaan tussen de directie en een bepaalde belangengroep, dan wel tussen belangengroepen onderling. ⁸⁴

De voorgestelde hervorming wil de Wiardi Beckman Stichting in elk geval toegepast zien op n.v.'s met een aandelenkapitaal van f 10 miljoen of meer en in geen geval op n.v.'s die bedrijven exploiteren met 200 of minder werknemers ⁸⁵.

Tot zover de weergave van de voorstellen in het rapport 'De hervorming van de onderneming'.

Behandeling van de bezwaren die tegen het rapport zijn aangevoerd

Men kan – en men heeft het bestaan – bij deze voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting schrikbeelden oproepen van 'nationalisatie door de achterdeur', ⁸⁶ 'de wijze waarop men in de Sovjet-Unie gebruik maakt van het eigendomsbegrip' ⁸⁷ en ontaarding van de commissarissen algemeen belang in 'volkscommissarissen' ⁸⁸. Het is eveneens mogelijk het onderhavige rapport te waarderen als een constructieve bijdrage voor de oplossing van een omvangrijke eigentijdse problematiek, en tevens kritisch na te gaan welke reële bezwaren eraan verbonden zijn. We willen hier een aantal bezwaren die tegen het rapport zijn aangevoerd weergeven en nader bezien. Het betreft de navolgende aspecten:

1. de relatie tussen overheid en particuliere onderneming;
2. de zelfstandige functie van de ondernemer;

83. *De hervorming van de onderneming*, blz. 155-159.

84. *De hervorming van de onderneming*, blz. 153-154.

85. *De hervorming van de onderneming*, blz. 140.

86. *Open ondernemerschap*, blz. 183.

87. A. van Oven, Het N.V.-recht en de zelfstandigheid van de ondernemer, *De Economist*, 1961, blz. 902.

88. *Open ondernemerschap*, blz. 172.

3. formeel-juridische aspecten;
4. eenheid en onderling vertrouwen in de raad van commissarissen;
5. dynamiek van het bedrijfsleven;
6. internationalisering van het bedrijfsleven.

ad 1. (De relatie tussen overheid en particuliere onderneming)

De meeste critiek heeft het rapport 'De hervorming van de onderneming' waarschijnlijk ondervonden op het punt van de vermenging van de sferen van overheid en particuliere onderneming. De C.N.V.-commissie verwerpt het voorstel van een afzonderlijke vertegenwoordiging van het algemeen belang in de raad van commissarissen omwille van de handhaving van een duidelijk onderscheid tussen overheid en bedrijfsleven. 'Het toezicht op de behartiging van het algemeen belang zal naar het oordeel der commissie *extern* uitgeoefend moeten worden, hetzij rechtstreeks door de overheid, hetzij door middel van een vennootschapskamer.'⁸⁹ De commissie van de Teldersstichting spreekt in haar rapport 'Open ondernemerschap' de verwachting uit dat als gevolg van spanningen in de top van de onderneming de commissarissen algemeen belang ofwel hun wil zullen opleggen aan de leiding, ofwel zich zullen identificeren met de onderneming. Ten aanzien van de eerste mogelijkheid wordt opgemerkt: 'De ondernemingsgewijze productie zou in feite vervangen zijn door een soort centraal geleide economie. Politieke invloeden zouden het gehele bedrijfsleven gaan beheersen.'⁹⁰ Van de tweede mogelijkheid wordt gevreesd dat de commissaris bij een tegenstelling tussen het ondernemingsbelang en het algemeen belang het als zijn taak zou kunnen gaan beschouwen 'om in de overheids-sfeer voor bepaalde belangen van de onderneming in het krijt te treden.'⁹¹ Ook de meerderheid van de Commissie Verdam verklaart zich tegen vertegenwoordiging van het algemeen belang in de grote naamloze vennootschappen: 'De overheid en het bedrijfsleven hebben elk hun eigen terrein en taak, hoezeer ook erkend moet worden dat er raakpunten zijn.'⁹²

De gedachte van de commissaris algemeen belang ontmoet overeenkomstige bezwaren in het pre-advies van F. L. Polak voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel,⁹³ in de dissertatie van

89. *Rapport van een C.N.V.-commissie*, t.a.p., blz. 129.

90. *Open ondernemerschap*, blz. 172.

91. *Open ondernemerschap*, blz. 174.

92. *Herziening van het ondernemingsrecht*. Rapport van de Commissie Verdam, 's-Gravenhage 1965, blz. 31.

93. *De structuur van de onderneming*, Pre-adviezen voor de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en handel, 1963, blz. 88 en 101.

Bergsma⁹⁴ en in een besprekingsartikel van Van der Grinten in 'De Naamloze Vennootschap'⁹⁵. Al wordt de socialisatiegedachte losgelaten, meent Van der Grinten, toch houdt het rapport vast aan de idee dat ten aanzien van de economische bedrijvigheid het heil van de overheid moet komen. Van der Grinten stelt de vraag of het belang van de gemeenschap uitsluitend kan worden gediend door de overheid of personen, die door de overheid worden aangewezen. 'Is het niet veeleer zo, dat aan iedere individuele persoon de gemeenschapsbelangen ter harte moeten gaan, alleen reeds omdat hij in deze gemeenschap leeft en werkt.'⁹⁶

Er zijn respectabele motieven om een vermenging van de sferen van overheid en particuliere onderneming tegen te gaan. Men dient daarbij echter wel te bedenken dat de vermenging zich reeds voor een goed deel heeft voltrokken. Er is vooral in de laatste tientallen jaren een uitgebreide sociaal-economische wetgeving gegroeid die voor de particuliere ondernemingen een aantal rechtstreekse gebods- en verbodsbepalingen bevat. Hiermee wil de overheid de doelstellingen van haar sociaal-economische politiek realiseren als economische groei, rechtvaardige inkomensverdeling, volledige werkgelegenheid, stabiel prijsniveau en een evenwichtige betalingsbalans. Men mag het niet zo voorstellen alsof de vermenging met het aanwijzen van commissarissen algemeen belang voor de grote ondernemingen voor het eerst zou plaatsvinden. Verder verdient het in dit verband de aandacht dat met de voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting niet wordt getornd aan het beginsel van de ondernemingsgewijze productie binnen het kader van een marktmechanisme. Dit specifieke kenmerk van de westerse economie wordt niet aangetast. De voorstellen zijn afgestemd op een gedecentraliseerde economische orde. Tegenover de vrees voor een centraal geleide economie kan men stellen dat door realisatie van de gedachten in het rapport directe overheidsbemoeienis met de grote markt-beheersende onderneming niet behoeft toe te nemen maar eerder zal afnemen. Niet ten onrechte is door de Wiardi Beckman Stichting erop gewezen dat men de voorstellen kan zien als een bijzondere vorm van toepassing van het beginsel van functionele decentralisatie. De overheidsinterventie heeft zodanige proporties aangenomen dat nu eerder naar andere wegen dient te worden gezocht. Via herziening van de interne structuur van de onderneming kunnen de bij de onderneming betrokken

94. S. Bergsma, t.a.p., blz. 101.

95. W. C. L. van der Grinten, Herziening van het vennootschapsrecht? *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 37 (1959/1960), blz. 105.

96. W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 105.

algemene belangen rechtstreeks tot gelding worden gebracht, en kunnen externe maatregelen meer effectief worden gemaakt. Daardoor is er minder aanleiding bureaucratische machtsaanmatiging te vrezen. De onderhavige voorstellen kunnen worden gerealiseerd zonder het scheppen van nieuwe overheidsorganen.

Het toezicht op de behartiging van het algemeen belang zal extern uitgeoefend moeten worden, zo luidt een van de reacties in het C.N.V.-rapport. Evenwel, bij een grote en gecompliceerde organisatie als het moderne concern kan de bestuursgestie niet van buitenaf effectief worden nagegaan en kan eventueel misbruik van de machtspositie niet tijdig worden onderkend. De controle door de vennootschapskamer, waarmee het C.N.V.-rapport wel instemt, is controle achteraf. Verstrekkende beslissingen welke strijdig zijn met het algemeen belang kunnen dan reeds zijn uitgevoerd. Door aanwijzing van commissarissen algemeen belang kunnen voorgenomen belangrijke concernbeslissingen die strijdig zijn met de sociaal-economische politiek van de overheid, tijdig worden waargenomen. Een conflict tussen ondernemingsbelang en algemeen belang kan beter worden voorkomen dan uitgevochten. In het begin-stadium van het besluitvormingsproces kan effectiever invloed worden uitgeoefend dan door sancties achteraf. 'Government by persuasion' is een van de karaktertrekken van een democratisch geregeerde samenleving.

Ten aanzien van de economische bedrijvigheid zal het heil niet van de overheid komen. Anderzijds getuigt het niet van vertrouwen in ons parlementaire stelsel wanneer men de overheid steeds ziet als de boeman voor het bedrijfsleven. Wanneer in het beleid van de grote ondernemingen het gemeenschapsbelang regelmatig punt van overweging dient te zijn,⁹⁷ kan een bijdrage aan het betreffende overleg van personen die door studie en praktijk een bijzondere aandacht hebben voor het gemeenschapsbelang, naar onze mening zonder meer vruchtbaar zijn. Van deze mensen valt enig heil voor de economische bedrijvigheid inderdaad te verwachten. Het lijkt niet noodzakelijk om ze te laten aanwijzen door de minister van economische zaken op advies van de Sociaal Economische Raad, maar door wie dan wel?

Door verwezenlijking van de voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting zullen de grote ondernemingen geenszins van staatswege worden bestuurd. Slechts de raad van commissarissen zou dan voor een derde deel

97. Dit wordt ook erkend in de dissertatie van R. H. Samsom, *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur*. Alphen a/d Rijn 1967, blz. 74.

bestaan uit 'figuren, van wie men gezien hun belangstelling voor de publieke zaak mag aannemen dat zij hun taak van toetsing van het ondernemingsbeleid aan het algemeen belang op verantwoorde wijze zullen vervullen'. Deze commissarissen zouden niet zijn gebonden aan ambtelijke instructies en hun taak zou in algemene termen in de wet worden opgenomen. Voor het overige tweederde deel zou de raad van commissarissen bestaan uit vertegenwoordigers van de werknemers en de aandeelhouders. Geen bestuur van staatswege dus, maar wel een sterke controle vanwege de gemeenschap.

ad 2. (De zelfstandige functie van de ondernemer)

De zelfstandigheid van de ondernemer was reeds in het geding bij het vorige punt, maar deze wordt volgens sommige critici van het rapport van de Wiardi Beckman Stichting ook nog aangetast door de medezeggenschap op zich in de zin van mede-beslissen. Van Oven wijst erop dat men bij het tot stand komen van de Wet op de ondernemingsraden in 1950 nadrukkelijk de zelfstandige functie van de ondernemer onaangetast heeft willen laten. Wat deze wet introduceert is, zo meent hij, een medezeggenschap in de zin van mede-weten, soms van mede-beraad, maar vrijwel niet van mede-beslissen. Van Oven ziet als de kern van de problematiek waarop het rapport van de Wiardi Beckman Stichting betrekking heeft de vraag: is medezeggenschap in de zin van mede-beslissen verwezenlijkbaar, en zo ja in hoeverre, met instandhouding van de zelfstandige functie van de particuliere ondernemer?⁹⁸ Hij komt tot de conclusie dat in de ondernemingen waarop het rapport betrekking heeft, aan de bedoelde zelfstandigheid, die men in de Wet op de ondernemingsraden onaangetast heeft willen laten, een beslissende slag zal zijn toegebracht⁹⁹. Van der Grinten meent dat door het voorstel van de Wiardi Beckman Stichting omtrent hervorming van de raad van commissarissen de uiteindelijke zeggensmacht in de vennootschap eenzijdig komt te liggen bij een college van commissarissen, dat door zijn wijze van benoeming los komt te staan van het bestuur en van de aandeelhouders van de n.v.¹⁰⁰

Deze kritiek geeft ons aanleiding tot de opmerking dat de directie van de grote ondernemingen ook nu bij belangrijke beslissingen veelal gebonden is aan de medezeggenschap van de commissarissen en wel van commissarissen die voornamelijk slechts de factor kapitaal vertegenwoordigen.

98. A. van Oven, t.a.p., blz. 881.

99. A. van Oven, t.a.p., blz. 904.

100. W. C. L. van der Grinten, *Herziening van het vennootschapsrecht?* t.a.p., blz. 105.

Er is reden om te veronderstellen dat een tripartite samengesteld college van commissarissen de directie meer onafhankelijk doet zijn van dit college. De directie zou bijvoorbeeld voor haar voorstellen op sociaal terrein bij de nieuwe samenstelling gemakkelijker een meerderheid in het college kunnen vinden.

Ofschoon de directie in alle zaken het initiatief behoudt, komt de *uiteindelijke* zeggensmacht in de onderneming inderdaad te liggen bij de raad van commissarissen. Van der Grinten noemt dit eenzijdig. Men zou dan kunnen wijzen op de veelzijdige samenstelling van deze raad, die niet los komt te staan van de aandeelhouders, zoals hij stelt, maar waarin deze door een derde van de commissarissen worden vertegenwoordigd.

ad 3. (Formeel-juridische aspecten)

De voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting betekenen, aldus Van Oven, een volledige denaturering van de naamloze vennootschap in haar huidige gedaante. Hij meent dat door de voorstellen voor de grote ondernemingen een nieuwe rechtsfiguur wordt geschapen, die in wezen iets heel anders is dan de 'echte' n.v.¹⁰¹ Wij vragen ons af of die 'echte' n.v. een permanent verschijnsel moet zijn. Is het niet evenzeer gewenst om juridisch gestalte te geven aan de onderneming van de toekomst, zoals in het rapport is getracht te doen? In een publikatie van Zeylemaker van 1946, waarin de voorstellen uit het rapport 'De hervorming van de onderneming' reeds in embryonaal stadium te vinden zijn, wordt betoogd dat de aandelenmaatschappij zich eeuwenlang naar de behoefte van de gemeenschap ontwikkelde. 'Telkens werd aanpassing gevonden met de behoeften van het verkeer en met de maatschappelijke verhoudingen.'¹⁰² De bezwaren van Van Oven richten zich overigens niet zozeer tegen een dergelijke geleidelijke verandering. Zij gelden eerder 'de ontwrichting van een bestaand privaatrechtelijk instituut', 'doordat plotseling de wettelijke regeling dier instelling mede dienstbaar zou worden gemaakt aan belangen, welker bescherming tot dusverre in andere rechtssferen thuishoorde, t.w. resp. die van het arbeidsrecht en van het publiekrecht.'¹⁰³ Een zodanig door elkaar heen halen van rechtssferen kan niet bevorderlijk zijn voor een evenwichtige en bevredigende rechtsontwikkeling, aldus Van Oven. Men kan zich hierbij afvragen of het gezichtspunt van de rechtssystematiek zoveel gewicht verdient als Van Oven eraan wil geven, of niet het recht

101. A. van Oven, t.a.p., blz. 902.

102. Jb. Zeylemaker Jzn, *Verleden, heden en toekomst van de naamloze vennootschap*. Zwolle 1946, blz. 71.

103. A. van Oven, t.a.p., blz. 903.

allereerst dienstbaar moet zijn aan een gewenste ontwikkeling in de sociale verhoudingen. Anderzijds geldt ook voor de vermenging van rechtssferen dat zij zich reeds voor een deel heeft voltrokken. Het arbeidsrecht zelf is zo een vermenging van privaatrecht en publiekrecht. Men denke aan de publiekrechtelijke vertegenwoordigingsbevoegdheid van de privaatrechtelijke vakorganisatie en aan de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst.

ad 4. (Eenheid en onderling vertrouwen in de raad van commissarissen) In het rapport van de Teldersstichting toont men zich bevreesd voor tegenstellingen binnen de raad van commissarissen bij een tripartite samenstelling. Wanneer men vertegenwoordigers van de werknemers in de raad opnam, 'zouden zich zonder enige twijfel belangengroepen gaan vormen, juist op de plaats waar eenheid en onderling vertrouwen het meest nodig zijn.' ¹⁰⁴ Hetzelfde geldt voor de commissarissen algemeen belang ¹⁰⁵ 'De kans zou groot zijn dat tegenstellingen die in de raad van commissarissen haar oorsprong hebben, zich ook in de leiding en in de staf van de onderneming zouden gaan voortzetten.' ¹⁰⁶ Het kan niet worden ontkend dat in deze enig risico is verbonden aan de realisatie van de plannen van de Wiardi Beckman Stichting. Men dient op dit punt waakzaam te zijn. Bij een samenstelling van de raad met zorgvuldig gekozen commissarissen kan onder bekwame leiding in het college zich eerder een proces van elkaar overtuigen dan elkaar bestrijden gaan afspelen. Waar het belang van de onderneming voorop staat, zal bindend mandaat uitgesloten moeten zijn, aldus prof. Valkhoff, voorzitter van de commissie die het rapport van de Wiardi Beckman Stichting samenstelde, in een voordracht voor de Vereniging voor Arbeidsrecht. ¹⁰⁷ Onder zulke omstandigheden kan de vertegenwoordiging van uiteenlopende gezichtspunten in de raad van commissarissen verrijkend zijn voor het bestuur van de onderneming.

Ook Van Haren acht in zijn dissertatie de voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting niet bevorderlijk voor een beleid dat de bestaande tegenstellingen in de onderneming wil overwinnen. 'De externe inmeningen in het hoogste zeggenschapscollege (zoals het rapport die voorstelt) zouden ongetwijfeld voor de werknemers een nog verdergaande ver-

104. *Open ondernemerschap*, blz. 153.

105. *Open ondernemerschap*, blz. 171.

106. *Open ondernemerschap*, blz. 172.

107. J. Valkhoff, De juridische structuur van de onderneming, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 18 (1963), blz. 311.

vreemding van hun onderneming tot gevolg hebben.’¹⁰⁸ Van Haren kan men hier tegenwerpen dat ook thans in de raad van commissarissen veel ‘externe’ figuren zijn opgenomen als bankdirecteuren, directeuren van andere ondernemingen, hoogleraren. Het zal zeker niet tot een verdergaande vervreemding leiden wanneer de werknemers hun vertrouwenslieden voor de raad van commissarissen kunnen aanwijzen.

ad 5. (Dynamiek van het bedrijfsleven)

‘Het statuut dat de commissie zich denkt, past niet bij een dynamisch maatschappijbeeld’, heeft Van der Grinten betoogd.¹⁰⁹ Fusies zullen dan ernstig worden bemoeilijkt. Kleinere ondernemingen zullen ervan afzien te fusioneren wanneer zij door de fusie onder het statuut voor de grote ondernemingen komen te vallen. Maar ook voor de grotere ondernemingen, die reeds onder het nieuwe statuut vallen, wordt de fusie bemoeilijkt. Het zal niet meer mogelijk zijn door een eenvoudige transactie met aandelen een fusie te bewerkstelligen, aldus Van der Grinten. Ook hier onderkennen wij een aspect van de hervormingsvoorstellen dat alle aandacht waard is. Een ontwikkeling van het bedrijfsleven naar productiever eenheden mag in principe niet door rechtsvoorschriften worden belemmerd. Het komt ons echter voor dat men met dit punt rekening kan houden bij een volledige juridische uitwerking van de voorstellen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een overgangperiode na het tijdstip waarop de onderneming binnen de termen valt voor een tripartite raad van commissarissen. Wanneer de vorming daarvan eerst drie of vijf jaar later behoeft plaats te vinden, kan dit de bezwaren al gedeeltelijk opheffen.

De dynamiek van het bedrijfsleven is ons inziens eveneens in het geding wanneer Van der Grinten meent, dat het gevarieerde samenspel tussen directie en commissarissen zich niet leent voor vaststelling in rechtsregels, ‘omdat het aangepast is aan de concrete situatie en de met rechtsregels noodzakelijk verbonden uniformiteit en starheid hier zou schaden.’¹¹⁰ Hij acht het voorts van belang dat er een sfeer van vertrouwen bestaat tussen directie en commissarissen. Wanneer die er niet is remt dit de activiteiten. ‘Het huidige systeem waarbij een gezamenlijke beïnvloeding plaats heeft op de keuze van personen tot directeur of tot commissarissen, geeft een zekere waarborg voor deze sfeer van vertrouwen.’¹¹¹ Het komt ons voor

108. I. A. C. van Haren, *Personeelsbeleid en ondernemingsstructuur*. Assen 1961, blz. 89.

109. W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 107.

110. W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 106.

111. W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 106.

dat ook in de toekomst rechtsregels zonodig soepel kunnen worden toegepast zoals thans geschiedt met de bepalingen in de statuten van een n.v. Eveneens zal het mogelijk zijn dat bij benoeming zowel van leden van de directie als van leden van de raad van commissarissen vooroverleg plaatsvindt tussen degenen die het aangaat, om te bevorderen dat personen worden aangesteld die in het bestaande teamverband passen.

ad 6. (Internationalisering van het bedrijfsleven)

De meest steekhoudende bezwaren tegen de realisatie alleen in ons land van de onderhavige voorstellen van de Wiardi Beckman Stichting lijken voorsnog die te zijn welke samenhangen met de toenemende internationale economische samenwerking, met name de internationale verbindingen van de grote ondernemingen. In het rapport van de Teldersstichting wordt hierop uitvoerig ingegaan ¹¹². In een zo belangrijk onderdeel van deze samenwerking als het vennootschapsrecht kan Nederland zich niet veroorloven fundamenteel afwijkende regelingen te maken, aldus de conclusie van de Teldersstichting. Van der Grinten wijst onder meer op Uniliver en de Koninklijke Olie, zeer grote Nederlandse vennootschappen, die nauwe bindingen hebben met Engelse partners, waarvoor ingenieuze constructies zijn bedacht welke onder meer resulteren in een eenheid van leiding. ¹¹³

Ook in andere landen vindt de gedachte aanhang van erkenning van de bij de onderneming betrokken belangen in het vennootschappelijk bestel.

De toename van de internationale samenwerking behoeft overigens, menen wij, geen reden te zijn om de plannen voor hervorming van de raad van commissarissen, zoals gelanceerd door de Wiardi Beckman Stichting, geheel op te geven. Ook in andere landen vindt de gedachte aanhang van erkenning van de bij de onderneming betrokken belangen in het vennootschappelijk bestel. In Duitsland, waar men in de kolen- en staalindustrie reeds de bipartite raad van commissarissen kent, is de mogelijkheid in discussie geweest dat het gezichtspunt van het algemeen belang in de Aufsichtsrat zou worden vertegenwoordigd, en wel door de leden die worden aangewezen door aandeelhouders en werknemers maar niet uit eigen kring (in de Mitbestimmungsgesetz van 1951 kleurloos 'weitere Mitglieder' genoemd; wanneer de Aufsichtsrat b.v. uit 11 leden bestaat mogen aandeelhouders en werknemers elk 5 leden aanwijzen, nl. vier uit eigen kring, terwijl het de bedoeling van de wet is dat de vijfde een zekere neutrale positie

112. *Open ondernemerschap*, blz. 185 t/m 203.

113. W. C. L. van der Grinten, t.a.p., blz. 107.

inneemt) benevens door het laatste door aandeelhouders en werknemers gezamenlijk aan te wijzen lid ¹¹⁴. Men wil bij het aanwijzen van de vertegenwoordigers van het algemeen belang de werknemers- en aandeelhoudersvertegenwoordigers in de Aufsichtsrat laten meespreken, dit omwille van de samenwerking ¹¹⁵. 'Institutionell stehen naturgemäss die Vertreter der Anteilseigner und der Arbeitnehmer in Vordergrund. Daneben treten – gleichsam als Repräsentanten aller sonstigen Interessen, die im Unternehmen Berücksichtigung erheischen – die Vertreter des öffentlichen Interesses.' ¹¹⁶ Overigens: 'Die eigentliche Vertreter des öffentlichen Interesses müssten qualifizierte Persönlichkeiten sein, die vor allem, durch Unabhängigkeit von den Produzenten des Unternehmens – Kapital, Arbeit und Management – gekennzeichnet wären.' ¹¹⁷

In België leeft de gedachte van een tripartite orgaan van toezicht bij het Algemeen Christelijk Vakverbond. In een rapport van 1964 ziet men als toekomstperspectief een ombuiging van het bestaande vennootschappenrecht in deze zin dat het arbeidersbelang en het algemeen belang naast het kapitaalbelang zouden erkend worden in een nieuwe onderneming-vennootschap ¹¹⁸. 'Wij zouden ons moeten oriënteren naar het instellen van een drieledige toezichts- en machtigingsfunctie, waartegenover het 'beheer-directie' zich kan verantwoorden. In het toekomstige statuut van de onderneming-vennootschap zou deze drieledige toezichts- en machtigingsfunctie institutioneel moeten vorm krijgen.' ¹¹⁹

De gedachte van een orgaan dat onafhankelijk van de directie toezicht zou houden op het beleid van de directie in welk orgaan de bij de onderneming betrokkenen zijn vertegenwoordigd, is voor Frankrijk terug te vinden in 'Pour une réforme de l'entreprise' van François Bloch-Lainé. Op het punt van de vertegenwoordiging van het algemeen belang in 'la commission de surveillance' is Bloch-Lainé minder duidelijk. Meermalen stelt hij naast elkaar 'le capital, le personnel et le Plan'. ¹²⁰ Met het laatste is bedoeld 'l'ensemble des services administratifs qui exercent sur les entre-

114. Zie hierover: F. Voigt und W. Weddigen, t.a.p., blz. 346-350; verder W. Spieker, Aktienrechtsreform, Mitbestimmung der Arbeitnehmer und öffentliches Interesse, *Juristenzeitung*, 1962, blz. 727.

115. O. Kunze, Von der wirtschaftlichen Mitbestimmung zur Unternehmensverfassung, in: *Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft*. Köln 1963, blz. 143.

116. O. Kunze, t.a.p., blz. 140.

117. O. Kunze, t.a.p., blz. 143.

118. *Onderneming en Syndikalisme*. Uitgave van het A.C.V., Brussel 1964, blz. 146.

119. *Onderneming en Syndikalisme*, blz. 150.

120. F. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l'entreprise*. 2e ed., Paris 1967, blz. 46 en 51.

prises une tutelle ordonnée à des objectifs d'intérêt général.' ¹²¹ Deze zouden weinig belangstelling hebben voor een plaats in het toezicht-houdend orgaan. ¹²²

Voor Engeland heeft Goyder bepleit dat werknemers, consumenten en gemeenschap vertegenwoordigd zouden zijn 'in the inner councils of the Participating Company'. De werknemers zouden een of meer leden moeten kunnen kiezen van de 'board of directors' ¹²³. Ook de gemeenschap verdient volgens Goyder in het beleid te worden betrokken. 'The time has come in England for the community to be recognized for what it is – a partner in the industrial process – and for the community's interest to be represented in the Participating Company not as of grace, but as of right.' ¹²⁴ Een van de 'directors' zou volgens Goyder speciaal verantwoordelijk moeten zijn voor de belangen van de gemeenschap, een andere voor de belangen van de consumenten. Zij zouden verslag moeten uitbrengen op de algemene vergadering van de onderneming, voor welke vergadering de consumentenbonden en de minister van economische zaken, resp. de locale overheid, hun vertegenwoordigers moeten aanwijken.

In Zweden heeft de socialistische minister van Economie, Krister Wickman, na de verkiezingen van 1968 die voor de sociaal-democraten succesvol zijn verlopen, voorgesteld dat de regering zijn eigen vertegenwoordigers benoemt in de raden van commissarissen van grote bedrijven om voor het publiek een oogje in het zeil te houden. ^{124a} Op deze manier wil men het publiek 'insyn' geven in de grote bedrijven, een woord dat Zweedse socialisten tegenwoordig vaak gebruiken en dat letterlijk 'inzicht' betekent. 'Insyn' wordt nagestreefd door de sociaal-democratische partij en de Zweedse Confederatie van Vakverenigingen, nadat een commissie van onderzoek eerder in 1968 had vastgesteld dat 15 families samen éénvijfde van de Zweedse industrie in handen hebben.

Zelfs in de Verenigde Staten, waar het 'free-enterprise-system' sacrosanct schijnt te zijn, en waar de officiële ideologie van enige inmenging van de vakbonden of de overheid in het ondernemingsbeleid niets wil weten, is als uitkomst voor controle op economische machtsposities vertegenwoordiging van werknemers en overheid in het toporgaan van de grote concerns bepleit. In zijn boek 'The managed economy' laat Reagan zien

121. F. Bloch-Lainé, t.a.p., blz. 73.

122. F. Bloch-Lainé, t.a.p., blz. 74.

123. G. Goyder, *The responsible company*. Oxford 1961, blz. 93.

124. G. Goyder, t.a.p., blz. 100.

124a. Volgens een artikel in het Eindhovens Dagblad van 1 oktober 1968.

hoe in Amerika economische machtsposities zijn gegroeid, terwijl degenen die deze macht hanteren geen verantwoording schuldig zijn, anders dan degenen die politieke macht uitoefenen. Gezien het publieke belang van de grote ondernemingen acht Reagan goede redenen aanwezig voor een deelname van vertegenwoordigers van de overheid aan de werkzaamheden in de board of directors. Hij wil de economische democratie voor een deel indirect realiseren nl. via de reeds bestaande politieke democratie. Voor de board of directors van een nieuwe 'corporation' voor communicatiesatellieten zullen drie van de vijftien leden worden aangewezen door de president van de Verenigde Staten. Een dergelijke vorm van vertegenwoordiging van het algemeen belang staat Reagan voor bij de 200 grootste ondernemingen van de Verenigde Staten of eventueel alleen bij de grootste onderneming in elke bedrijfstak met een hoge concentratiegraad, b.v. General Motors, United States Steel, Aluminium Company of America en Du Pont de Nemours¹²⁵. Reagan meent dat experimenten wenselijk zijn met vertegenwoordiging van betrokkenen in bestuursorganen van grote concerns. 'If they could be made to work, they would lessen the need for more direct governmental intervention and would provide an internal balance of power now lacking in the corporate system.'¹²⁶ Hij wil ook dat werknemers een stem hebben bij de verkiezing van de board of directors. 'The employees are much more a part of the corporation than are the stockholders: the latter invest only their money; the former their lives.'¹²⁷

In een artikel over verslaggeving van vennootschappen in Europa ziet Steinmann m.b.t. het te ontwerpen Europese vennootschapsrecht als mogelijke oplossing voor het probleem van de controle der machtsposities 'Einführung derjenigen Interessengruppen in das Aktienrechtliche Organisationsschema, die in der Praxis tatsächlich an dem hinter der AG stehenden Unternehmen interessiert sind: Aktionäre, Arbeitnehmer, Kunden und regionale und staatliche Öffentlichkeit.'¹²⁸ En eventueel de supranationale overheid van de E.E.G. voor concerns van Europese betekenis, zouden we hieraan willen toevoegen. Steinmann meent overigens dat dergelijke voorstellen alleen op lange termijn een kans op verwezenlijking hebben.

125. M. D. Reagan, *The managed economy*. New York 1963, blz. 242.

126. M. D. Reagan, t.a.p., blz. 243.

127. M. D. Reagan, t.a.p., blz. 244.

128. H. Steinmann, Über den Publizitätszweck in Europäischen Aktienrechten, *Die Aktiengesellschaft*, 1966, blz. 191.

§ 4. SLOTBESCHOUWING

Het rapport 'De hervorming van de onderneming' van de Wiardi Beckman Stichting vraagt op een aantal punten om verdere verdieping van de gedachtengang. Nochtans biedt het naar onze mening een geschikt uitgangspunt voor de vormgeving aan de medezeggenschap van betrokkenen in het bestuur van de grote onderneming met het oog op de integratie van die onderneming in de samenleving. Geen van de voorstellen die daarna door studie-afdelingen van politieke partijen en vakverenigingen zijn gepubliceerd, beoogden zo duidelijk en consequent de maatschappelijke integratie van de grote onderneming.

Hier dient te worden opgemerkt dat het voorstel tot hervorming van de raad van commissarissen niet beoogt het sociaal-economisch beleid van de overheid ten aanzien van de grote ondernemingen (m.b.t. investeringen, werkgelegenheid, stabiele prijzen, automatisering, ontwikkeling van kern-energie enz.) overbodig te maken. De overheid heeft haar eigen taak en dient te beschikken over eigen middelen in de sociaal-economische wetgeving om die taak te realiseren. Wel mag worden gesteld dat die overheidsbemoeiing beperkter zal kunnen zijn, en eveneens dat de overheid effectiever het beleid van de grote ondernemingen zal kunnen beïnvloeden, wanneer het gezichtspunt van het algemeen belang reeds in de top van de onderneming is vertegenwoordigd.

Na in de voorafgaande paragraaf te hebben aangetoond dat een hoeveelheid kritiek op het rapport van de Wiardi Beckman Stichting niet steekhoudend is of verdient te worden gerelativeerd, zullen in deze slotparagraaf enige eigen kanttekeningen bij de onderhavige voorstellen worden gemaakt.

Functionele deskundigheid een primaire eis

In het rapport van de Wiardi Beckman Stichting is veel nadruk gelegd op vertegenwoordiging van de betrokken belangen: het belang van de aandeelhouders, van de werknemers, het consumentenbelang, het algemeen belang. Al deze belangen zouden waarborging behoeven door de verschillende belangengroepen het recht te geven hun vertegenwoordigers aan te wijzen in de raad van commissarissen.

Aan een dergelijke opzet zijn ernstige risico's verbonden. Enerzijds zal een geaccentueerde belangenvertegenwoordiging in de raad van commissarissen meer spanningen in de top oproepen dan er blijkbaar ¹²⁹ al zijn

129. Zie blz. 135.

en vervolgens garandeert de aanwijzing van belangenvertegenwoordigers niet dat deze zullen beschikken over de hoge graad van deskundigheid welke vereist is om bestuurlijk deel te nemen aan de gang van zaken in de moderne grote onderneming. Functionele deskundigheid mag als primaire eis worden gesteld voor deelname aan de werkzaamheden van de raad van commissarissen. Wie daar het gezichtspunt van de werknemers moet vertegenwoordigen dient allereerst een deskundige te zijn op het terrein van de arbeidsorganisatie, het personeelsbeleid en van de 'labor-relations'. Zijn bekwaamheid dient van hetzelfde niveau te zijn als die van de directie van de onderneming en de overige commissarissen. Aan de commissaris die het gezichtspunt van het algemeen belang moet vertegenwoordigen dient allereerst de eis te worden gesteld van deskundigheid inzake het sociaal-economisch beleid van de overheid naast deskundigheid in het management van grote ondernemingen. Bij zijn benoeming dienen partijpolitieke overwegingen buiten beschouwing te blijven.

Aldus gezien vindt het voorstel tot hervorming van de raad van commissarissen aansluiting bij een ontwikkeling binnen de onderneming die eveneens gericht is op maatschappelijke integratie. Een aantal grote ondernemingen kennen studie-afdelingen waar publikaties van het Centraal Planbureau e.a. en het sociaal-economisch beleid van de overheid intensief worden bestudeerd. Dat een aantal vooral grotere ondernemingen zich reeds in hun institutionele bewerktuiging aanpassen aan de opvattingen die in de samenleving opkomen over het functioneren van de onderneming is aanwijsbaar. In de grotere ondernemingen is de invloed van de afdeling voor sociale zaken groeiende, ofschoon zij nog nauwelijks op het niveau van de raad van bestuur is gerepresenteerd. Men kan stellen dat het hier niet meer gaat over medezeggenschap maar over interne organisatie. 'Doch met een dergelijke taalkundige logische analyse van het woord medezeggenschap miskent men de grondstroming van gevoelens, waarvan de term medezeggenschap het symbool is geworden. De roep om medezeggenschap is een uiting van onbehagen van de werknemers, van onbehagen in geestelijk opzicht. Het is een uiting van de vrees, dat hun persoonlijke belangen in de knel kunnen komen; het is een reactie op de eenzijdige waardering als arbeidskracht. Het zou dan ook onjuist zijn bij het bespreken van het streven naar medezeggenschap bepaalde maatregelen welke het geestelijk klimaat werkelijk kunnen verbeteren, alleen onbesproken te laten, omdat zij formeel niet aan het woord medezeggenschap beantwoorden.' ¹³⁰

130. *Medezeggenschap in de onderneming*. Rapport van het Nederlands Katholiek Werkgevers Verbond, 's-Gravenhage z.j., blz. 28.

Hervorming van de raad van commissarissen als bovenbedoeld vindt ook aansluiting bij een op gang gekomen ontwikkeling, in zoverre reeds in enkele raden van commissarissen de aanwezigheid valt te constateren van een sociaal deskundige waarvan mag worden aangenomen dat hij het vertrouwen geniet van de werknemers. Tevens verdient het in dit verband vermelding, dat van de zijde van de werkgeversorganisaties in de industrie een meer genuanceerde samenstelling van de raad van commissarissen wordt voorgestaan ¹³¹.

Het karakter van vertrouwensmannen mogen de commissarissen vooral ontleen aan hun specifieke deskundigheid. Op grond dáárvan verdienen zij te worden aangewezen en dan niet alleen door de aandeelhouders maar eveneens door andere bij de onderneming betrokkenen. De structuur der onderneming kan niet achterblijven bij de ontwikkeling van het maatschappelijk bestel. 'Kan men zeggen dat dit in de 19e eeuw gekenmerkt werd door een denken vanuit de eigendom, in onze tijd is het gekenmerkt door een denken vanuit de functie die vervuld wordt.' ¹³²

Losmaken ondernemingsbeleid van vermogensbelang een trendmatige ontwikkeling

Er is een trendmatige ontwikkeling van het losmaken van het ondernemingsbeleid uit het vermogensbelang. Op deze trendbeweging dient het voorstel tot hervorming van de raad van commissarissen te worden geprojecteerd. In een opstel van 1955 heeft Glasz de achteruitgang in maatschappelijke gelding van het 'passief beleggersvermogen' duidelijk getekend. Glasz meent dat we voortaan twee vermogenscategorieën moeten onderscheiden: de 'actieve' eigendom, waarbij het beheer sterk is verbonden met de fysieke eigendom (zowel het reëel kapitaalbezit van hem die een 'eigen zaak' heeft als het reëel kapitaalbezit van onder meer de naamloze vennootschappen, de 'orgaaneigendom') en het 'passieve' vermogen (bundels inkomens- en vermogensaanspraken waaraan veelal geen of zeer beperkte beschikkingsrechten m.b.t. het gefinancierde kapitaalgoed zijn verbonden, b.v. aandelen van de meeste open n.v.'s) ¹³³. Vennootschaps-

131. Zie o.m.: Medezeggenschap anno 1967, in: *De onderneming*, jrg. 17 nr. 8 (22 april 1967), blz. 233.

132. W. F. de Gaay Fortman: Hervorming van het recht der naamloze vennootschap, *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 10 (1967), blz. 233.

133. Ch. Glasz, Tien jaar ontwikkeling van de vermogensstructuur, in: *Tien jaar economisch leven in Nederland. Herstelbank 1945-1955*. 's-Gravenhage 1955, blz. 254/255.

vermogen en aandeelhoudersvermogen raken steeds meer gescheiden. De voornaamste trek van de ontwikkeling van de vennootschapsvermogens-verhoudingen is volgens Glasz geweest: 'een verdergaande emancipatie van het reëel vennootschapskapitaal van het aandelenkapitaal door middel van zeer hoge interne reserveringen.'¹³⁴

De aandeelhouder-financier is onttroond. De aandeelhoudersvergadering is van weinig belang meer als orgaan van de n.v. Wanneer we de n.v. willen zien als een complex van beleidsorganen,¹³⁵ dan is de aandeelhoudersvergadering hiervan het minst belangrijk.

Het algemeen belang van geheel ander karakter dan de deelbelangen

Kan van bij de onderneming betrokken aandeelhouders en werknemers gezegd worden dat deze bepaalde tegenstrijdige belangen hebben, het algemeen belang is van geheel ander karakter dan deze deelbelangen. Het particuliere belang van de aandeelhouders is gediend met een hoog rendement van de aandelen, tot uiting komend in een hoog dividend of een stijging van de koerswaarde als gevolg van interne reservering en/of goede toekomstperspectieven voor de onderneming. Het werknemersbelang is gediend met een hoog arbeidsloon, gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en eveneens met goede toekomstperspectieven voor de onderneming, waardoor de werkgelegenheid is verzekerd en promotiekansen toenemen. Op het punt van de inkomensverdeling en eveneens ten aanzien van verbetering van arbeidsomstandigheden kunnen aandeelhouders- en werknemersbelangen divergeren.

Achter de aandeelhouderscommissaris en achter de werknemerscommissaris kunnen de betreffende belangengroepen nooit geheel worden weggedacht. De positie van de commissaris algemeen belang is n.o.m. geheel anders. Meer nog dan bij de andere commissarissen gaat het hier om een functioneel bepaalde figuur. Mogelijk verdient het aanbeveling hem door de overheid te doen aanwijzen, maar bij zijn taakvervulling gaat het geenszins om het verdedigen van het 'overheidsbelang'. Dit zou zo mogen zijn en zelfs aanbeveling verdienen wanneer de overheid een eigen autonome positie innam, boven de groepsbelangen die zij wel erkent en een plaats geeft in haar beleid, maar waarmee zij zich niet identificeert. Evenwel, in veel situaties is de overheid – en dit duidelijker naarmate zich de belangengroepen doen gelden – meer in de strijd betrokken, dan dat zij

134. Ch. Glasz, t.a.p., blz. 263.

135. Zie blz. 134.

er bovenstaat ¹³⁶. De commissaris algemeen belang zij daarom niet aan het officiële overheidsstandpunt gebonden. Het moet zijn eigen verantwoordelijkheid zijn het ondernemingsbeleid te toetsen aan het beleid van de overheid, maar bovendien aan andere waarden en denkbeelden die uit de samenleving voortkomen. Met hem wordt niet de overheid binnen de bestuursorganen van de onderneming gehaald, maar nadrukkelijk slechts de aandacht voor datgene wat het gezichtspunt van de overheid behoort te zijn: een synthese van de verschillende denkbeelden die uit de samenleving zelf voortkomen.

Het is duidelijk dat de commissaris algemeen belang aan zeer hoge eisen van deskundigheid en integriteit zal moeten voldoen. Waarschijnlijk zal het moeilijk zijn personen te vinden die voldoende gekwalificeerd zijn voor de hier bedoelde taak. De aanwijzing van deze commissarissen dient men daarom voorshands te beperken tot de zeer grote ondernemingen die duidelijk een economische machtspositie innemen. Welke criteria hiervoor dienen te gelden zal in deze paragraaf niet worden uitgewerkt. De grens van een aandelen-kapitaal van f 10 miljoen, genoemd in het rapport van de Wiardi Beckman-Stichting, zal hiervoor in het algemeen zeker te laag zijn.

De na het verschijnen van het rapport gevoerde discussies geven aanleiding om, nog meer dan in het rapport zelf is gebeurd, er de nadruk op te leggen dat de commissarissen algemeen belang het gezichtspunt van de overheid zullen vertegenwoordigen, niet de overheid zelf. Zij mogen geen overheidscommissarissen zijn. Mogelijk verdient het daarom aanbeveling de invloed van een orgaan als de Sociaal Economische Raad bij het aanwijzen van de commissarissen algemeen belang nog meer accent te geven dan zij in het rapport van de Wiardi Beckman Stichting heeft gehad. Het lijkt verder niet noodzakelijk dat de commissarissen algemeen belang een derde deel van het aantal commissariszetels bezetten. Hun aanwezigheid is relevant, het aandeel een derde is willekeurig. Wel dient zo mogelijk een commissaris speciaal toe te zien op de afstemming van het ondernemingsbeleid op de algemene economische politiek en een andere commissaris op de behartiging van de consumentenbelangen. Bij de aanwijzing van de laatste kunnen dan consumentenorganisaties worden ingeschakeld.

De arbeidscommissaris

De gedachte over te gaan tot aanwijzing van werknemerscommissarissen in grote open n.v.'s heeft in Nederland meer bijval ondervonden. Van

136. Ch. Glasz, *Nieuwe economische machtsverhoudingen*. Leiden 1949, blz. 20.

meerdere kanten zijn voorstellen dienaangaande verdedigd. De staatscommissie die in 1960 door de minister van justitie was ingesteld voor herziening van de rechtsvorm der onderneming (de z.g. commissie Verdam) heeft, zij het met geringe meerderheid, in 1965 de minister een wettelijke regeling geadviseerd volgens welke open naamloze vennootschappen verplicht zouden zijn een commissaris van de n.v. te doen aanwijzen door de werknemers terwijl bij een college van vijf commissarissen of meer, twee van de commissarissen door de werknemers dienden te worden aangewezen. Voor de betreffende ondernemingen zou een raad van commissarissen verplicht moeten worden voorgeschreven met als taak toezien op de werkzaamheden van de directie, benoemen en ontslaan van bestuurders, vaststellen van de jaarrekening, en het deelnemen aan bepaalde voor de onderneming ingrijpende beslissingen.

Bij haar overwegingen die tot dit voorstel hebben geleid, benadrukt de bedoelde meerderheid van de commissie Verdam dat de werknemer meer erkenning toekomt; dat de leiding het vertrouwen dient te bezitten van allen die haar hun belangen hebben toevertrouwd en die met haar samenwerken; dat de bestaande, eenzijdige structuur van de vennootschap mede als oorzaak moet worden gezien van het gebleven wantrouwen tussen de werknemers enerzijds en de leiding en de kapitaal-verschaffers der ondernemingen anderzijds ¹³⁷. Een ander motief blijkt ingegeven door de machtsconcentratie bij de leiding van de onderneming. Deze behoort haar correlaat te vinden in een reële verplichting tot het afleggen van verantwoording ook tegenover hen die in de onderneming werken ¹³⁸.

Dergelijke overwegingen bij het voorstel tot een meerzijdige samenstelling van de raad van commissarissen lijken minder strijdig met de functie van dit college dan de motivering voor de werknemersrepresentatie in het rapport van de Wiardi Beckman Stichting, welke aldus luidt: 'Op het punt van de bescherming van het werknemersbelang in de individuele onderneming stuiten wij op een aantal tekortkomingen, die de noodzaak van complementaire voorzieningen aantonen. Daarbij zal niet de weg van uitbreiding van de bevoegdheden van de ondernemingsraad moeten worden gekozen maar die van belangenrepresentatie door niet-personeelsleden.' ¹³⁹ In het rapport van de Wiardi Beckman Stichting acht men dan 'de door ons gewenste medezeggenschap te verwezenlijken door belangenrepresentatie in de raad van commissarissen.' ¹⁴⁰

137. *Herziening van het ondernemingsrecht*, t.a.p., blz. 23/24.

138. *Herziening van het ondernemingsrecht*, t.a.p., blz. 24/25.

139. *De hervorming van de onderneming*, t.a.p., blz. 95.

140. *De hervorming van de onderneming*, t.a.p., blz. 96.

De raad van commissarissen is vooral een orgaan van toezicht en advies. Slechts bij ingrijpende beslissingen zal er van medebewind sprake zijn. In een zodanig college dient representatie van werknemersbelangen van ondergeschikte betekenis te zijn. De plaats daarvoor is bij uitstek de conferentietafel waaraan het c.a.o.-overleg plaatsvindt.

Wil men de representatie van werknemersbelangen institutionaliseren, dan zou men eerder moeten denken aan een extern orgaan, 'een orgaan niet van maar *bij* de onderneming'. In een rede, t.g.v. het 40-jarig bestaan van de Personeelsraad der Nederlandse Spoorwegen,¹⁴¹ heeft F. van der Ven gepleit voor de oprichting bij alle grote ondernemingen van zulk een orgaan, waarbij hij denkt aan een structuur van een Personeelsraad als bij de Nederlandse Spoorwegen. In zulk een raad kan het werknemersbelang als deelbelang worden behartigd door de vakorganisaties, die daarvoor de aangewezen instanties zijn. Een dergelijk medezeggenschapsorgaan sluit aan bij de contractuele relatie die bestaat tussen de werknemer en de naamloze vennootschap. De contractuele relatie verwijst naar overwegingen van eigenbelang, van 'do ut des'. Behalve deze contractuele relatie is er de functionele relatie van de werknemer met het arbeidsorganisatorisch geheel waarin hij is opgenomen, aan het begin van dit hoofdstuk aangeduid als 'bedrijf'. De functionele relatie verwijst naar de objectieve doelgerichtheid van het functioneren¹⁴². De medezeggenschap die aansluit bij deze functionele relatie heeft vorm gekregen in de ondernemingsraad. De ondernemingsraad is de uitdrukking van de functionele samenwerking van directie en personeel. Zij is niet de plaats voor behartiging van specifieke werknemersbelangen. De ondernemingsraad is, evenals de raad van commissarissen een orgaan *van* de onderneming, en 'alle ondernemingsorgaanvorming dient erop gericht te zijn het bedrijf als een eenheid te laten functioneren.'¹⁴³

Het gaat er niet om de werknemers een beslissende stem te geven in het beleid van de onderneming, maar om een regeling van de ondernemingsstructuur die in overeenstemming is met het maatschappelijk bestel waarin

141. F. J. H. M. van der Ven, De medezeggenschap van de factor arbeid, in het bijzonder bij de Spoorwegen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 21 (1966), blz. 299 e.v.

142. Over het contractuele en functionele facet van de werkgever-werknemerrelatie zie: F. J. H. M. van der Ven, De positie van de arbeider in het bedrijf, in: *Arbeid op de tweesprong*, Den Haag 1965, blz. 139 en blz. 143 e.v.; over het externe en interne relatiesysteem van de onderneming, zie: F. J. H. M. van der Ven, *De arbeidende mens*, Utrecht 1965, hoofdstuk VI Ondernemer en onderneming, blz. 160 e.v.

143. F. J. H. M. van der Ven, De medezeggenschap van de factor arbeid, in het bijzonder bij de Spoorwegen, t.a.p., blz. 307.

de onderneming functioneert. Dat maatschappelijk bestel is primair arbeidsbestel. Dat behoort zijn weerspiegeling te vinden in de rechtsstructuur van de onderneming. 'Het gaat om het maatschappelijk gezicht van de onderneming als aanduiding van wat zij wezenlijk is.'¹⁴⁴

Het is hiermee niet strijdig, wanneer Van der Ven in een beschouwing n.a.v. het rapport van de commissie Verdam voorstelt de arbeidsdeskundige commissarissen te doen aanwijzen binnen het stelsel van gecontroleerde coöptatie, dat in de praktijk ook thans geldt voor de benoeming van commissarissen door de aandeelhoudersvergadering. De commissie Verdam heeft deze bestaande praktijk van bindende voordracht door enig orgaan van de vennootschap willen uitsluiten voor de aanwijzing van werknemerscommissarissen¹⁴⁵. Van der Ven betoogt dat andere methoden van kandidaatstelling voor de functie van arbeidsdeskundig commissaris – door de werknemers, de ondernemingsraad of de vakbeweging – niet geëigend zijn om 'bij het personeel, bij hemzelf en bij zijn medecommissarissen het bewustzijn te verlevendigen, dat zijn functie zich in wezen niet onderscheidt van die van de andere commissarissen en beantwoordt aan de taakstelling, die de commissie Verdam zo voortreffelijk heeft geformuleerd.'¹⁴⁶ (De commissie heeft in haar voorontwerp van wet o.m. gesteld: 'De commissarissen vervullen, binnen het raam van het algemeen belang, hun taak ten behoeve van het geheel der belangen van de vennootschap en van de met haar verbonden onderneming.'¹⁴⁷

Van der Ven beoogt een commissaris die door de raad van commissarissen en de directie is voorgesteld en door de leden van de ondernemingsraad wordt gekozen. Zijn argumentatie achten wij belangrijk genoeg om het voorstel in principe te aanvaarden. In dit voorstel schuilt echter wel het gevaar dat de raad van commissarissen niet het karakter verliest een verlengstuk van de directie te zijn¹⁴⁸. Het is menen wij, een intrinsiek element van de plannen tot hervorming van de raad van commissarissen dat er een onafhankelijk orgaan van toezicht komt. De directie zou daarom bij de kandidaatstelling nauwelijks betrokken mogen zijn. Verder zou de inspraak van de werknemers bij de aanwijzing van de commissaris worden versterkt, wanneer er de mogelijkheid is de voorgestelde kandidaten

144. W. F. de Gaay Fortman, *Hervorming van de structuur der onderneming, Evangelie en Maatschappij*, 16e jrg. (1963), blz. 267.

145. *Herziening van het ondernemingsrecht*, t.a.p., blz. 118 (voorontwerp van wet, art. 50m. lid 1).

146. F. J. H. M. van der Ven, *Ondernemingsstructuur op de helling*, t.a.p., blz. 134.

147. *Herziening van het ondernemingsrecht*, t.a.p., blz. 115 (art. 50, lid 3).

148. Zie blz. 140.

af te wijzen; geen *bindende* voordracht dus. De stemming in de ondernemingsraad zou bovendien onder alle omstandigheden een schriftelijke geheime stemming moeten zijn. Door dit alles dient te worden voorkomen dat de verkiezing van de werknemerscommissaris uitloopt op een 'blote formaliteit'. Een en ander lijkt ons niet in strijd te zijn met de kerngedachte in het voorstel van Van der Ven.

De 'werknemerscommissaris' dient een onafhankelijke figuur te zijn, geen personeelslid dus van de onderneming of een functionaris van de vakbond die met de onderneming onderhandelt. Hieromtrent is er in ons land een zekere eensgezindheid¹⁴⁹. Wanneer men, naar wij menen wel eens al te lichtvaardig,¹⁵⁰ spreekt van slechte ervaringen met de werknemerscommissarissen in Duitsland, kan dit moeilijk worden aangevoerd als argument tegen de plannen in ons land, aangezien het in West-Duitsland bij de werknemerscommissarissen meestal gaat om personeelsleden van het eigen bedrijf of vakbondsfunctionarissen. Tegen dat systeem zijn inderdaad bezwaren aan te voeren. Het verdient de voorkeur deskundigen aan te wijzen op arbeids-organisatorisch terrein, die het vertrouwen van de werknemers genieten zonder van hen afhankelijk te zijn. Eerder dan van een werknemerscommissaris zou men hier moeten spreken van een arbeidscommissaris. Het moet geen man worden die er voor de arbeiders wel wat uit zal weten te halen¹⁵¹. Voor de vakbeweging impliceert de zelfstandigheid van de arbeidscommissaris tevens dat haar eigen zelfstandigheid tegenover de onderneming kan worden gehandhaafd, een nastrevenswaardige zaak.

149. Zie: *De hervorming van de onderneming*, blz. 149; *C.N.V.-rapport*, t.a.p., blz. 131; rapport van de commissie Verdam, t.a.p., blz. 118 (voorontwerp van wet, art. 50m. lid 2).

150. Zie o.m.: *Welvaart, Welzijn en Geluk*, deel II. Hilversum 1960, blz. 55.

151. F. J. H. M. van der Ven, *Ondernemingsstructuur op de helling*, t.a.p., blz. 133.

Samenvatting

Op grond van hun machtspositie in het economisch verkeer zijn kartels en grote marktbeheersende ondernemingen in staat waarden van de samenleving waarin ze functioneren te bedreigen en te doorkruisen. Wij hebben dit misbruik van de economische machtspositie genoemd. Het machtsmisbruik van kartels is in het verleden met merkbare resultaten bestreden door het mededingingsbeleid. Het mededingingsbeleid is echter niet in staat gebleken effectief controle uit te oefenen op de gedragingen van de grote concerns die het economische leven in de westerse industriële landen in toenemende mate zijn gaan beheersen.

Het mededingingsbeleid (kartelbeleid, anti-trust-politiek) was erop gericht een daadwerkelijke concurrentie te bevorderen door concurrentiebeperkingen vanwege kartels of marktbeheersende ondernemingen te bestrijden. In het denken over de problematiek van de economische machtspositie nam de conceptie van de mededinging een centrale plaats in. De hedendaagse economische situatie in de westerse industriële landen wordt echter in nog steeds toenemende mate beheerst door grote productiecomplexen. Met het concentratieproces is de betekenis van de in het kapitalistische stelsel hoog geprezen vrije mededinging afgenomen.

Onder de huidige omstandigheden is het een onjuist uitgangspunt, wanneer bij het beleid ten aanzien van de economische machtsposities de mededinging centraal wordt gesteld. Het gewenste uitgangspunt menen we wel te hebben gevonden in het concept van de normatieve integratie. Het beleid van de grote concerns dient gericht te zijn op een harmonie tussen de doelstelling van de onderneming en de belangen van de samenleving waarbinnen de onderneming opereert. In het tweede deel van deze studie wordt nagegaan hoe openbaarheid van het beleid en medezeggenschap van betrokkenen in het beleid van de grote ondernemingen kunnen bijdragen tot integratie van de economische machtsposities in de samenleving.

Dit boek is geen research-monografie. Het wil eerder een aantal ontwikkelingen laten zien die betrekking hebben op de maatschappelijke

integratie van economische machtsposities, maar die elk afzonderlijk het object van onderzoek voor een specialist zouden kunnen zijn. Behalve met het verzamelen van empirische gegevens en het construeren van theoretische modellen dienen beoefenaren van de sociale wetenschappen zich bezig te houden met kritische beschouwing van de maatschappijen analyse van het te voeren beleid. Het uitspreken van waarde-oordelen is hierbij niet te vermijden.

In hoofdstuk I is eerst de huidige organisatie van de industriële sector van het bedrijfsleven geschetst. Voor de Westeuropese landen en de Verenigde Staten geldt dat de grote onderneming in belangrijke mate het beeld van de industriële sector bepaalt. Voor de kwantificering van de concentratie in de industrie werd nu eens het aantal werknemers als maatstaf genomen, dan weer de waarde van de omzet en andermaal de waarde van de activa. Dit was niet te vermijden, omdat basisgegevens over de concentratie slechts in beperkte mate voorhanden zijn. Speciaal het cijfermateriaal voor Nederland maakt het slechts mogelijk zeer globale overzichten samen te stellen.

Minder opvallend dan de grote concerns, maar eveneens van wezenlijke betekenis voor de organisatie van de industriële sector is het kartelverschijnsel. Het kartel is duidelijker verbonden met een bepaalde bedrijfstak, met de voortbrenging van een bepaald produkt, dan het concern. Omtrent de kartels in Nederland worden alleen globale cijfers gepubliceerd. Het kartelregister is overigens geheim.

Na het opkomen van de fabriekmatig producerende onderneming valt een duidelijke toename van de concurrentie te constateren in de tweede helft van de 19e eeuw. Deze was het gevolg van de technische ontwikkeling (daling van produktiekosten), uitbreiding van transportmogelijkheden (vergroting van de markt) en de grotere kapitaalrijkdom (gemakkelijker vestiging van nieuwe ondernemingen). De toegenomen concurrentie drukte de winst en vergrootte het kapitaalrisico. Onder zulke omstandigheden ontstonden in Westeuropese landen vele kartelovereenkomsten, met name in Duitsland.

De ontwikkeling in de Angelsaksische landen had een ander karakter. Het optreden van de overheid tegen kartels is er vanaf het begin streng geweest. Vooral in de Verenigde Staten heeft de wetgeving snel en afwijzend gereageerd t.a.v. het opkomend kartelverschijnsel. Het Amerikaanse bedrijfsleven heeft mede daardoor sinds het eind van de 19e eeuw een ontwikkeling te zien gegeven naar zeer grote ondernemingen in de

industriële sector, die later ook tot de andere industriële landen is doorgedrongen, ofschoon tot nu toe minder geprononceerd. Deze ontwikkeling is mede bevorderd door de 'economies of large scale plants', verkooppolitieke overwegingen en de algemene economische groei.

Economische macht is in de derde paragraaf omschreven als de mogelijkheid om in het economisch verkeer de voorwaarden waarop men aan dit verkeer deelneemt zelf te bepalen, terwijl deze mogelijkheid vooral is gebaseerd op een rijkdom aan middelen en/of een groot marktaandeel. Door gebruik te maken van hun macht kunnen concerns en kartels doeleinden nastreven waardoor waarden en doelstellingen van de samenleving worden bedreigd en aangetast. Men kan dan spreken van misbruik van economische machtspositie. Deze waarden en doelstellingen zijn niet overal en altijd dezelfde. Ze zijn verschillend naar tijd en plaats. Het begrip misbruik is hier een relatief begrip.

In hoofdstuk II wordt een overzicht gegeven van de mededingingswetgeving en het op basis hiervan gevoerde overheidsbeleid voor een aantal Westeuropese landen, de Europese Economische Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika. De mededinging wordt gezien als het organisatieprincipe van het economisch proces in de westerse samenleving. Het mededingingsbeleid wil de economische mededinging veilig stellen en beperkingen daarvan door de gestes van kartels en marktbeheersende ondernemingen bestrijden.

De Nederlandse Wet economische mededinging is gekarakteriseerd als misbruikwetgeving. Kartelvorming en beheersing van de markt door één onderneming zijn in beginsel toegestaan. Eerst wanneer de minister hen in strijd acht met het algemeen belang, zijn ze verboden. Het karakter van het Nederlandse stelsel kan veranderen door een veelvuldig gebruik van het middel van de generieke onverbindendverklaring. Hierdoor is nl. het verbodsbeginsel in het Nederlandse mededingingsbeleid geïntroduceerd. Men zou daardoor nu al beter kunnen spreken van een verscherpte misbruikwetgeving.

Het kartelbeleid in de E.E.G. heeft een eigen originele materiële doelstelling die met name uit de artikelen 2 en 3 van het E.E.G.-verdrag kan worden afgeleid. De doelstelling is niet uit vergelijking van de nationale kartelwetgevingen tot stand gekomen. Het laat zich aanzien dat het kartelbeleid in de E.E.G. scherper zal zijn dan dat in Nederland.

West-Duitsland kent thans een verbodswetgeving, afgezwakt door uitzonderingen en vrijstellingsmogelijkheden. Vergeleken met Duitsland heeft

Frankrijk nauwelijks enige traditie m.b.t. het mededingingsbeleid. Men kent er pas sinds 1953 een wetgeving die enige betekenis heeft. De voorbereiding ervan was minder consciëntieus dan in Duitsland en Nederland. Voor Engeland kan men spreken van een verscherpte misbruikwetgeving. Men gaat er van uit dat het kartel in strijd is met het algemeen belang. De bewijslast van het tegendeel berust bij het kartel.

In de Verenigde Staten kent men een verbodswetgeving, gemitigeerd door een jurisprudentiële 'rule of reason'. De antitrustpolitiek in de Verenigde Staten reflecteert een sterk geloof in de voordelen van 'free enterprise' en tevens een diepgeworteld wantrouwen tegen de sociale en politieke gevolgen van onbeperkte economische machtsposities.

De eerste paragraaf van hoofdstuk III behandelt de relatie van het mededingingsbeleid tot de economische theorie. De uitkomsten van de economische wetenschap hebben slechts beperkte betekenis voor het voeren van een mededingingsbeleid. Enige economisch-theoretische concepties worden gezien die niet hebben nagelaten het mededingingsbeleid in een of meer westerse volkshuishoudingen te beïnvloeden: de neo-liberale theorie, de conceptie van de 'workable competition' en de theorie over de productieve vernietiging van Schumpeter. Schumpeter verdedigt de marktbeheersing omwille van de technische vooruitgang die hierdoor wordt mogelijk gemaakt. Galbraith blijkt bereid de beperking van de concurrentie en van de vrije prijsvorming te aanvaarden alleen al om de bestaanszekerheid die het geeft.

Het algemeen belang kan toetssteen zijn voor de beoordeling van de concurrentiebeperkingen. Men dient het algemeen belang dan te zien in relatie met de doelstellingen van het algemene sociaal-economische beleid, waarbij deze doelstellingen het resultaat zijn van democratisch overleg.

Het mededingingsbeleid is een slechts partiële aanpak van het vraagstuk der economische machtsposities. Het is nuttig voor controle op de kartel-overeenkomsten, het bestaan en het optreden van grote concerns wordt er nauwelijks door geraakt.

Nationalisatie van ondernemingen wordt wel gezien als aanvulling of vervanging van het anti-monopolistische mededingingsbeleid. Door nationalisatie neemt echter het probleem van de economische machtsposities eerder in omvang toe: er vindt een ontzagwekkende concentratie plaats van politieke en economische macht bij het staatsapparaat. Dit is in strijd met het ideaal van een pluriforme en polycentrische samenleving.

Galbraith's theorie van de 'countervailing power' heeft betekenis als

verklaring voor het bestaan van bepaalde machtsformaties in het economische leven, zij levert echter geen definitieve grondslag voor het beleid. Het beteugelen van machtsposities in de industrie door het versterken van daaraan tegengestelde machtsposities lijkt een riskante politiek. De kans bestaat dat een macht die ontwikkeld is om een andere macht te neutraliseren, een eigen bestaan zal gaan leiden en buiten gezonde proporties zal groeien.

Verantwoordelijkheidsbesef bij de leiders van grote ondernemingen ziet Kuin op de duur als belangrijkste waarborg tegen machtsmisbruik. Men kan verwachtingen koesteren over het dienen van het algemeen belang door de managers, maar men heeft onder de huidige omstandigheden weinig garanties dat aan de verwachtingen zal worden voldaan.

In het denken over de problematiek van de economische machtsposities dient men het begrip normatieve integratie centraal te stellen. In het richten van de bedrijfsactiviteit, het leiden van met name de grote ondernemingen, in de doelstelling van die ondernemingen dient men een harmonie met de normen en waarden van de samenleving te realiseren, waarin die onderneming haar functie uitoefent. Deze conceptie van de normatieve integratie dient uitgangspunt te zijn bij het theoretiseren over het onderhavige vraagstuk. Tot nu toe heeft te zeer de conceptie van de mededinging in het middelpunt gestaan.

In hoofdstuk IV wordt eerst nagegaan hoe het mechanisme van de publieke opinie functioneert. Volgens Berle is het een van de krachten die zorgen dat het grote concern eerder een dienstbare dan een tyrannieke instelling blijft. Basis voor de publieke opinie is de publieke consensus: opvattingen en meningen van fundamenteel karakter, die vrij standvastig zijn.

Langs de weg van de publieke opinie is een zekere informele controle van de economische machtsposities mogelijk. De publieke opinie zal reageren wanneer grove onbillijkheden zich voordoen en de leiders van de grote ondernemingen zijn geneigd hiermee rekening te houden. Echter: er is een zekere traagheid en ondeskundigheid bij de reacties van de publieke opinie en het gevaar bestaat dat de massamedia de gevoelens van de gewone man zullen exploiteren. De hoge verwachtingen die Berle met name heeft van de reacties van de publieke opinie kunnen wij niet geheel delen.

Openbaarheid van kartels en trusts is waarschijnlijk het meest consequent doorgevoerd in de Scandinavische landen. Elk van deze landen heeft

een openbaar kartelregister en vele gegevens op dit terrein worden gepubliceerd. De openbaarheid van het mededingingsbeleid in Nederland beperkt zich voornamelijk tot het jaarlijks verslag over de toepassing van de Wet economische mededinging aan de Staten Generaal, publikatie in de Staatscourant van de ministeriële beschikkingen (omtrent onverbindendverklaring, aanwijzing e.a.) en publikatie in de Staatscourant van vaak uitvoerige eindmededelingen over kartelprocedures die niet hebben geleid tot een formele maatregel. Deze vormen van openbaarheid kent op een of andere wijze praktisch elk land, waar een mededingingswetgeving bestaat. Het Nederlandse kartelregister is echter geheim evenals de adviezen aan de minister van de Commissie economische mededinging.

De mededingingswetgeving heeft de overheid belangrijke bevoegdheden verleend. De gewenste controle op het gebruik van deze bevoegdheden is een belangrijk argument voor een zo groot mogelijke openbaarheid van het mededingingsbeleid. Een ander argument voor de openbaarheid van gegevens is de preventieve werking die van de publieke opinievorming kan uitgaan op het misbruik van economische machtsposities. Verder kan men door openbaarmaking van deze gegevens het ontstaan van onjuiste legendes over 'geheime machten' voorkomen.

De maatschappij heeft een aanwijsbaar belang om recht te doen gelden op voorlichting omtrent de gang van zaken in de grote onderneming: zij is voor haar welvaart in belangrijke mate afhankelijk van het functioneren van de grote ondernemingen.

Hoofdstuk V handelt over het bestuur van de onderneming en de medezeggenschap van bij de onderneming betrokkenen aangaande het beleid.

De macht van het concern is de macht van het management. Deskundige adviezen van stafafdelingen beïnvloeden in sterke mate de besluitvorming in de onderneming. Het ondernemingsbeleid wordt steeds meer losgemaakt uit het vermogensbelang. De aandeelhoudersvergadering is door oligarchische clausules en andere constructies aanzienlijk beknot in haar rechten. Zij fungeert niet meer als orgaan voor het uitoefenen van toezicht op het bestuur van de onderneming. Wanneer men de naamloze vennootschap wil zien als een orgaancomplex dat de onderneming bestuurt, dan is de aandeelhoudersvergadering hiervan het minst belangrijke deel. Thans gaan de verwachtingen uit naar de raad van commissarissen als college waaraan de directie van de onderneming metterdaad verantwoordelijk kan zijn voor haar beleid.

De in de grote ondernemingen geaccumuleerde economische macht

heeft geleid tot de eis van verdergaande medezeggenschap van de werknemers. In West-Duitsland staat aan werknemerszijde de controle van de economische macht als doelstelling van de medezeggenschap sterk op de voorgrond. Sinds 1951 moet de Aufsichtsrat van ondernemingen in de kolen- en staalindustrie in West-Duitsland voor de helft bestaan uit vertegenwoordigers van werknemers. Meermalen is in ons land en elders gebleken dat de vakbeweging worstelt met het vraagstuk van de medezeggenschap in de onderneming. In hoeverre moet zij medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid in de onderneming en in hoeverre moet distantie worden bewaard? Wat is de plaats van de vakbeweging?

In welk opzicht kan men de publieke overheid zien als betrokken bij het bestuur van de grote onderneming? De publieke overheid is de hoedster van het algemeen belang. Een grote marktbeheersende onderneming kan onder zekere omstandigheden in staat worden geacht het algemeen belang te doorkruisen. Dit zou een reden kunnen zijn voor directe inspraak van de overheid in het beleid van de grote onderneming. Men kan stellen dat toezicht op de behartiging van het algemeen belang extern uitgeoefend moet worden. Bij een grote gecompliceerde organisatie als het moderne concern kan echter de bestuursgestie niet van buitenaf effectief worden nagegaan en kan eventueel misbruik van de machtspositie niet tijdig worden onderkend. Een conflict tussen ondernemingsbelang en algemeen belang kan beter worden voorkomen dan uitgevochten. In het beginstadium van het besluitvormingsproces kan effectiever invloed worden uitgeoefend dan door sancties achteraf.

Bij hervorming van de raad van commissarissen, die wij omwille van de maatschappelijke integratie van met name de grote onderneming wenselijk achten, dient het accent niet te liggen op vertegenwoordiging van de betrokken belangen. Functionele deskundigheid mag als primaire eis worden gesteld voor deelname aan de werkzaamheden van de raad van commissarissen. Het karakter van vertrouwensmannen dienen de commissarissen vooral te ontleen aan hun specifieke deskundigheid. Op grond daarvan verdienen ze te worden aangewezen en dan niet alleen door de aandeelhouders maar eveneens door andere bij de onderneming betrokkenen.

Het algemeen belang is van geheel ander karakter dan de deelbelangen. Meer nog dan bij de commissarissen die door aandeelhouders en werknemers zouden worden gekozen, gaat het bij de 'commissaris algemeen belang' om een functioneel bepaalde figuur. Mogelijk verdient het aanbeveling hem door de overheid te doen aanwijzen, maar bij zijn taakvervul-

ling gaat het geenszins om het verdedigen van het 'overheidsbelang'. Het moet zijn eigen verantwoordelijkheid zijn het ondernemingsbeleid te toetsen aan het beleid van de overheid, maar bovendien aan andere waarden en denkbeelden die uit de samenleving voortkomen. Met hem wordt niet de overheid binnen een bestuursorgaan van de onderneming gehaald, maar slechts de aandacht voor datgene wat het gezichtspunt van de overheid behoort te zijn: een synthese van de verschillende denkbeelden die uit de samenleving zelf voortkomen.

Het verdient de voorkeur als arbeidscommissaris deskundigen aan te wijzen op arbeidsorganisatorisch terrein die het vertrouwen van de werknemers genieten zonder van hen afhankelijk te zijn. Voor de vakbeweging impliceert de zelfstandigheid van de arbeidscommissaris dat haar eigen zelfstandigheid tegenover de onderneming kan worden gehandhaafd.

Summary

Because of their dominant position in economy, cartels and big corporations are apt to threaten and to cross the values and goals of society. This we call 'abuse of economic power'. The abuse of power by cartels has been combated in the past with visible results by competition policy. It is evident, however, that competition policy has not really been able to control the activities of the big corporations, which increasingly dominate economy in the western industrial countries.

In the past, the intention of competition policy (or: cartel policy, anti-trust policy) has been to promote real competition by fighting restrictive business practices of cartels and market dominating enterprises. In thinking about problems of economic power the concept of competition had a central place. However, the western industrial economies are nowadays dominated increasingly by large production complexes. Business concentration has diminished the significance of free competition, which was exceedingly praised in capitalist economy.

At present it is an erroneous starting point to give competition a central place in government policy with regard to economic power positions. In our opinion the desirable starting point may be found in the concept of normative integration. The policy of the big corporation has to be directed to harmony between the goals of the corporation and the interests of society in which the corporation exists. In the second part of this study it is examined how publicity about policy and state of affairs and how consultation between the managers and the persons concerned can contribute to integration of economic power in society.

This book is not a research monograph. It rather will show some developments which are related to the integration of economic power in society, but which could separately be the objects of investigation by specialists. Besides collecting empiric data and constructing theoretical models, students of social sciences should occupy themselves with studying society critically and analysing the policy to be realised. Then the pronouncement of normative judgements is inevitable.

Chapter I starts with an outline of the present organisation of the industrial sector of economy. In order to quantify concentration in industry, now the number of workers, now the sales, now the assets were the criterion. This was inevitable because basic data about concentration are scarce. Statistics in the Netherlands permit of making very rough surveys only. Besides the big corporation the cartel phenomenon is also considered.

In section 2 we have tried to gain some historical notion about the present organisation of industry.

In section 3 we have defined economic power as the possibility of determining by oneself the conditions on which one takes part in commerce, whereas this possibility is especially based on a wealth of resources and/or a large market share. By using their power, corporation and cartels may tend to pursue goals that threaten and affect values and goals of society. One can say that this is abuse of economic power.

In chapter II a general view is given of the legislations on restrictive business practices and also of the policies that are based on these legislations in a number of western european countries, the European Common Market and the United States of America. Competition is seen as the organisation principle of the economic process in the capitalistic society. Competition policy will spare competition in economy and fight restrictive practices of cartels and market dominating enterprises.

Chapter III, section 1, deals with the relation of competition policy to economic theory. The results of economics have only limited significance for competition policy. Some concepts from economic theory are viewed that have influenced competition policy in one or more western economies: the neo-liberal theory, the concept of 'workable competition' and Schumpeter's theory of creative destruction. Schumpeter defends market domination because it makes technical progress possible. Galbraith is willing to accept it even because of the resulting social security.

The public interest can be a good criterion for the judgement of restrictive practices. Public interest should then be considered in relation to the goals of the general social-economic policy, whereas these goals are the results of democratic discussions.

Competition policy is only a partial approach of the problems of economic power. It is useful to control the cartels, but it scarcely affects the existence and the conduct of big market dominating enterprises.

Legislation on restrictive business practices is not the only possible means to control economic power. In section 2 three other proposals are viewed briefly: the public enterprise, Galbraith's countervailing power and Kuin's fostering of the sense of responsibility of the managers in the big firms.

In section 3 it is advocated that in thinking about the problems of economic power the concept of normative integration should be central. The directing of business activities, especially of the big corporations, and the goals of these corporations should harmonise with the norms and values of the society in which those corporations function. This concept of normative integration should be the starting point in thinking about the problems of economic power. Until now the concept of competition has been emphasised too much.

In chapter IV, section 1, the function of the mechanism of public opinion is examined. According to Berle it is one of the forces that make the big corporation more of a menial than a tyrannic institution. Basic for the public opinion is the public consensus: ideas and opinions of a fundamental character, which are rather constant.

Via the public opinion a certain informal control of economic power is possible. Public opinion will react when gross injustice occurs, and the managers of big corporations are apt to take this into account. However, there is a certain slowness and incompetence in the reactions of public opinion, and the danger exists that the mass media will exploit the feelings of the man in the street. We cannot fully share the high expectations of Berle with regard to the reactions of public opinion.

Section 2 deals with the publicity of competition policy. The legislation on restrictive practices has given important competences to government. The desired control of the use of these competences is a strong argument for publicity of competition policy reaching as far as possible. Another argument for the publicity of data is the preventive action that may originate from the public opinion process on the abuse of economic power. Publicity of these data may also prevent the rise of erroneous myths about 'secret power'.

In section 3 is indicated the interest of society as a whole to claim information about the state of affairs in the big firm: society depends for its prosperity especially on the operations of the big firms.

Chapter V deals with the management of the corporation and the par-

ticipation of the people concerned as to the corporation's policy.

The power of the corporation is the power of management. Expert advice of staff-departments strongly affect discretion in the corporation. Management is loosened from capital interests to an ever increasing extent. The meeting of shareholders has been considerably cut down in its rights by oligarchic clauses and other constructions. It no longer functions as a council for the control of management. At present, expectations go out to a council such as 'der Aufsichtsrat' in Germany and 'de raad van commissarissen' in the Netherlands as a board of supervision, to which management may be actually accountable for its activities. Not only the shareholders but also the workers, government and possibly consumers' organisations ought to be authorised to influence the appointment of members of this board of supervision.

Economic power accumulated in the big corporations has led to the requirement of further participation of workers. In Western Germany, on the workers' side, control of economic power has got much attention as a goal of participation. Apart from this it is clear that the trade unions struggle with the problem of participation in the enterprise. To what extent ought they to be responsible for management and to what extent ought they to observe distance? What is the trade unions' place?

How can public government be seen as concerned with management of the big corporation? Public government is the guard of public interest. A big market dominating enterprise can under certain circumstances be thought to be capable of crossing public interest. This could be a reason for more direct influence of government on management of big corporations. It may be said that observing the public interest by big corporations should be superintended externally. As for a large complicated organisation such as the modern corporation, management cannot be controlled effectively from outside and possible abuse of economic power cannot be perceived in good time. A conflict between the firm's interest and public interest is better prevented than fought out. In the beginning of the decision-making process, influence can more effectively be exercised than by sanctions afterwards.

Aangehaalde literatuur

- Advies inzake de wetgeving over de jaarrekening van ondernemingen, uitgave van de Sociaal Economische Raad, 1966, nr. 4.
- W. Albeda, Onderneming en samenleving, in: *Evangelie en maatschappij* jrg. 16 (1963).
- W. Albeda, Onderneming, medezeggenschap en vakbeweging, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 21 (1966).
- W. Albig, *Modern public opinion*, New York 1956.
- W. Ashworth, *A short history of the international economy since 1850*. Second edition, London 1962.
- J. S. Bain, *Industrial organisation*, New York 1959.
- E. Baumgarten, Öffentliche Meinung, in: *Staatslexikon*, Band 5, Freiburg 1960.
- Beginselprogramma 1959 van de Partij van de Arbeid.
- S. Bergsma, *De vermaatschappelijking van de onderneming*, Deventer 1965.
- Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29 Februar 1964. Deutscher Bundestag. 4. Wahlperiode. Drucksache IV/2320.
- A. A. Berle, *The 20th century capitalist revolution*, New York 1954.
- A. A. Berle, *Power without property*, New York 1959.
- F. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l'entreprise*, 2e ed., Paris 1967.
- E. Bloembergen, *Modern commissariaat*, Alphen aan de Rijn 1963.
- N. Blok, Nieuwe en nieuwste wetgeving betreffende de economische mededinging in Engeland, in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, 1966.
- H. de Boer, *De commissarisfunctie in Nederlandse, ter beurze genoteerde industriële naamloze vennootschappen, gezien van organisatorisch gezichtspunt*, Amsterdam 1957.
- I. J. Brugmans, *Paardenkracht en mensenmacht*, 's-Gravenhage 1961.
- J. M. Clark, *Social control of business*, New York 1939.
- J. M. Clark, Towards a concept of workable competition, in: *The American Economic Review*, 1940.
- J. M. Clark, *Economic institutions and human welfare*, New York 1957.
- Competition, cartels and their regulation* (ed. J. P. Miller), Amsterdam 1962.
- The corporation in a modern society* (ed. E. S. Mason), Cambridge Mass. 1966.
- C. A. R. Crosland, *The future of socialism*, London 1956.
- R. Dahrendorf, *Sociologie van industrie en bedrijf*, Utrecht 1965.
- J. Th. Degenkamp, Enige opmerkingen over volkomen en onvolkomen concentratie van ondernemingen in het sociaal-economisch recht, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 15 (1967).
- P. Delfos, Kartelwetgeving en kartel-politieke ontwikkeling in Noorwegen, Zweden en Denemarken, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, 1956.
- G. Diephuis, Kartellering, in: *Opstellenbundel ter huldiging van prof. dr. J. Wisselink*, Haarlem 1960.

- F. J. P. van Dooren, Spanningen in de top, in: *Sociale Wetenschappen*, jrg. 5 (1962).
- J. A. A. van Doorn, Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht, in: *Sociologisch jaarboek XI*, 1957.
- P. J. D. Drenth en J. C. van der Pijl, *De ondernemingsraad in Nederland*, Den Haag 1966.
- C. D. Edwards, Conglomerate bigness as a source of power, in: *Business concentration and price policy*. Princeton 1955.
- Eerste Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschappen 1967. Brussel-Luxemburg, febr. 1968.
- J. J. A. Ellis en H. van den Heuvel, *Europees mededingings- en kartelrecht*, Deventer, (losbladig systeem).
- Enige gegevens over de concentratietendens in het bedrijfsleven. Kamerstukken, Zitting 1965-1966/8038, nr. 4.
- N. E. H. van Esveld, Verdam in het kwadraat, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 23, nr. 4 (april 1968).
- Europees kartelrecht*, Deventer 1965.
- B. de Gaay Fortman, *Theory of competition policy. A confrontation of economic, political and legal principles*, Amsterdam 1966.
- W. F. de Gaay Fortman, Hervorming van de structuur der onderneming, in: *Evangelie en Maatschappij*, jrg. 16 (1963).
- W. F. de Gaay Fortman, Hervorming van het recht der naamloze vennootschap, in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 10 (1967).
- J. K. Galbraith, *The affluent society*, London 1961.
- J. K. Galbraith, *American capitalism, The concept of countervailing power*, Pelican 1963.
- J. K. Galbraith, *The new industrial state*, Boston 1967.
- Gezamenlijk standpunt N.V.V. en N.K.V. inzake bestuur van de onderneming, in: *Informatie- en documentatiebulletin S.E.R.*, jrg. 8 nr. 11 (14 maart 1968).
- Ch. Glasz, *Nieuwe economische machtsverhoudingen*, Leiden 1949.
- Ch. Glasz, Tien jaar ontwikkeling van de vermogensstructuur, in: *Tien jaar economisch leven in Nederland. Herstelbank 1945-1955*, 's-Gravenhage 1955.
- P. H. van Gorkum, *Industriële democratie op het niveau van de onderneming*, Den Haag 1968.
- G. Goyder, *The responsible company*, Oxford 1961.
- W. C. L. van der Grinten, *De structuur der naamloze vennootschap*, Tilburg 1951.
- W. C. L. van der Grinten, De miskende commissaris, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 30 (1952).
- W. C. L. van der Grinten, Herziening van het vennootschapsrecht? in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 37 (1959/1960).
- W. C. L. van der Grinten, Concentraties in de gemeenschappelijke markt, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. XIV (1966).
- W. C. L. van der Grinten, Concentratie van ondernemingen en vennootschapsrecht, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. XVI (1968).
- G. L. Groeneveld, Het ontwerp van wet op de jaarrekening van ondernemingen, in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 11 nr. 6 (juni 1968).
- R. Guardini, *De moderne mens en het probleem van de macht*, Utrecht 1959.
- Guide to legislation on restrictive business practices*, 5-delige uitgave van de O.E.C.D., Parijs 1964.

- A. D. Ham, Kartelrecht en kartelbeleid in Frankrijk, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, 1960.
- A. D. Ham, Wijziging in de Franse kartelwetgeving, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, 1965.
- Th. O'Hanlon, The odd news about conglomerates, in: *Fortune*, 15 juni 1967.
- I. A. C. van Haren, *Personeelsbeleid en ondernemingsstructuur*, Assen 1961.
- I. A. C. van Haren, *Naar een nieuwe ondernemingsstructuur*, Assen 1967.
- A. Heertje, Macht op de markt, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 15 (1967).
- P. Hennipman, *De taak van de mededingingspolitiek*, Haarlem 1966.
- P. Hennipman, Monopoly; impedement or stimulus to economic progress? in: *Monopoly and competition and their regulation*, Londen 1954.
- De hervorming van de onderneming*, Publikatie van de Wiardi Beckman-stichting, Amsterdam 1959.
- P. Herwijer, *De Margarine Conventie*, Z.pl. 1943.
- Herziening van het ondernemingsrecht*, Rapport van de Commissie Verdam, 's-Gravenhage 1965.
- W. Hessel, Onderneming en overheid, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40 (1962/1963).
- W. Hessel, Behoeftte aan informatie of recht op rekenschap, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40 (1962/1963).
- E. J. J. van der Heijden en W. C. L. van der Grinten, *Handboek voor de Naamloze vennootschap*, 7e druk, Zwolle 1962.
- D. Horringa, *Leiderschap en organisatie in de Nederlandse onderneming*, Assen 1961.
- D. Horringa, *Ondernemingsbestuur in de moderne samenleving*, Utrecht 1966.
- Interim-rapport Medezeggenschap in de onderneming*. Uitgave van het Nederlands Katholiek Vakverbond, 1964.
- Internationales Handbuch der Kartellpolitik*, hrsg. von G. Jahn und K. Junckers-torff, Berlin 1958.
- F. J. de Jong, *Concurrentieregime en prijsvorming. Enkele theoretische aspecten*. Prae-advies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage 1958.
- H. W. de Jong, Concentration in the common market, in: *Common Market Law Review*, vol. IV (1966).
- K. Käfer, Konzentration und Publizität, in: *Die Konzentration in der Wirtschaft*, (H. Arndt ed.) Berlin 1960. Dritter Band.
- Kamerstukken betreffende de Prijzenwet. Zitting 1958/1959, nr. 5349.
- Kamerstukken betreffende de Wet economische mededinging, Zitting 1953/1954, 1954/1955, 1955/1956, nr. 3295.
- W. Kilger, Industrie und Konzentration, in: *Die Konzentration in der Wirtschaft*, (H. Arndt ed.) Berlin 1960, Erster Band.
- S. Kleerekoper, *De fictie van het algemeen belang*, Deventer 1964.
- Th. C. M. J. van de Klundert, Het tijdselement in de theorie van het partiële oligopolie, in: *Economie*, jrg. 26 (1961/1962).
- F. Knaus, O. Vogel, F. Hermanns, *Unternehmenskonzentration in der westlichen Welt. Stand, Entwicklungstendenze und Vergleiche*, Köln 1967.
- Die Konzentration in der Wirtschaft*; Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Bad Kissingen 1960, Berlin 1961.
- P. B. Kreukniet, *Aanvaardbare mededinging*, Haarlem 1951.
- J. P. Kruyt, Concurrentie, sociologisch beschouwd, in: *Sociologisch Jaarboek IV*, 1950.
- P. Kuin, Over de macht in het maatschappelijk leven, in: *Economist*, 1963.

- O. Kunze, Von der wirtschaftlichen Mitbestimmung zur Unternehmensverfassung, in: *Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft*, Köln 1963.
- R. C. Kwant, *De ontwikkeling van het sociale denken*, 's-Gravenhage 1960.
- H. W. Lambers, Concurrentie, in: *Sociologisch Jaarboek IV*, 1950.
- H. W. Lambers, Over de institutionele markt, in: *Economist*, 1958.
- H. W. Lambers, Mededingingspolitiek, in: *Theorie van de economische politiek*, Leiden 1962.
- H. W. Lambers, De taaie mededinging, in: *Handelswereld en Wereldhandel*, Rotterdam 1963.
- H. W. Lambers, Over het ondernemingsdoel, in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, jrg. 10 (1967).
- C. J. Lammers e.a., *Medezeggenschap en overleg in het bedrijf*, Utrecht 1965.
- H. M. de Lange, *De gestalte van een verantwoordelijke maatschappij*, Amsterdam 1966.
- The largest U.S. corporations, in: *Fortune*, June 15, 1968.
- E. J. Leemans, De naamloze vennootschap als object van sociologisch onderzoek, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 39 (1961/1962).
- J. Lhomme, Nature du pouvoir economique, in: *Revue economique*, 1958.
- R. Liefmann, *Kartelle, Konzerne und Trusts*, Stuttgart 1930.
- J. Linthorst Homan, Het belang van de regelen voor concurrentie in het economisch beleid der E.G.K.S., in: *Bulletin E.G.K.S.*, Hoge Autoriteit, nr. 57 (1965).
- Maandstatistiek van de Industrie*, febr. 1966, uitg. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- W. F. Maitland, *Kartelwetgeving in Nederland*, Den Haag 1945.
- E. C. H. Marx en E. H. de Waal, *De toekomst van de ondernemingsraad*, Alphen aan de Rijn 1960.
- Medezeggenschap. Een onderzoek naar de opvattingen over en wensen omtrent medezeggenschap in 42 industriële ondernemingen*, Stichting Stuurgroep Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, 1967.
- Medezeggenschap anno 1967, in: *De onderneming*, jrg. 17 nr. 8 (22 apr. 1967).
- Medezeggenschap in de onderneming*, rapport van het Nederlands Katholiek Werkgevers Verbond, 's-Gravenhage z.j.
- Medezeggenschap van de werknemers in de onderneming*, Rapport van een studiecommissie van het N.V.V., Amsterdam 1966.
- M. Metzner, Missbräuche wirtschaftlicher Machtstellungen. Ein Beitrag zum Diskussion um die Kartelle und Konzerne, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, jrg. 24 (1954).
- J. Meynen, *Het gezag in de onderneming*, z.pl., 1965.
- C. Wright Mills, The sociological imagination, nederlandse vertaling: *De sociologische visie*, Utrecht 1963.
- Mitbestimmung? Beiträge zur Problematik der paritätischen Mitbestimmung in der Wirtschaft*. Herausgegeben und eingeleitet von Goetz Briefs, Stuttgart 1967.
- M. R. Mok, Het nieuwe Belgische ontwerp Kartelwet, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 8 (1960).
- M. R. Mok, Kartelbeleid in de afgelopen jaren, in: *Sociaal Economische Wetgeving / Nederland*, jrg. 9 (1961).
- M. R. Mok, Het kartelbeleid tijdens het bewind van het kabinet de Quay, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 12 (1964).
- M. R. Mok, Kartel en collectieve arbeidsovereenkomst, in: *Hedendaags arbeidsrecht*, Alphen a/d Rijn 1966.
- A. Mulder en M. R. Mok, *Kartelrecht*, Alphen a/d Rijn 1962.
- Nationale rekeningen 1966*, uitg. Centraal Bureau voor de Statistiek.

- A. D. Neale, *The antitrust laws of the United States of America*, Cambridge 1960.
- R. L. Nelson, *Merger movements in American industry 1895-1956*, Princeton 1959.
- K. Nemitz, Machtkonzentration und Machtkontrolle in der Wirtschaft, in: *Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen*. Köln 1963.
- Th. Odhe, *Het moderne trust- en kartelwezen*. Voor Nederland uit het Zweeds bewerkt door W. Dijkstra, Haarlem 1930.
- H. M. Oliver, German neoliberalism, in: *Quarterly Journal of Economics*, jrg. 74 (1960).
- Onderneming en syndikalisme*, Uitgave van het A.C.V., Brussel 1964.
- Ontwerp van wet op de jaarrekening van ondernemingen. Kamerstukken, zitting 1967-1968/9595.
- Open ondernemerschap*, Geschriften van de prof. mr. B. M. Teldersstichting, nr. 9. 's-Gravenhage 1962.
- A. van Oven, Overheidsoptreden tegen machtsvorming in het bedrijfsleven, in: *Nederlands Juristenblad*, 1954.
- A. van Oven, Het N.V.-recht en de zelfstandigheid van de ondernemingen, in: *Economist*, 1961.
- C. L. Patijn, Bij het einde van de Ondernemersovereenkomstenwet 1935, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 1942.
- J. Pen, *Loonvorming in de moderne volkshuishouding*, Leiden 1950.
- J. Pen, Machtsvergoelijking, in: *Hollands Maandblad*, 1963.
- M. G. Plattel, *Sociale wijsbegeerte II*, Utrecht 1964.
- K. R. Popper, Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus, in: *Ordo VIII*, 1956.
- 500 premières sociétés françaises. Classement 1966-1967, in: *Entreprise*, no. 633, 28 octobre 1967.
- Karl Rahner, De geest waait waar hij wil, *Plein* 1962.
- M. D. Reagan, *The managed economy*, New York 1963.
- P. G. Ridder, *Prijs en overheid*, Alphen a/d Rijn 1963.
- W. A. A. M. de Roos, Economische democratie in Joegoslavië, in: *Economie*, jrg. 30 (1965/1966).
- W. A. A. M. de Roos, Sociale eigendom in Joegoslavië, in: *Te Elfder Ure*, 1966.
- R. H. Samsom, *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur*, Alphen a/d Rijn 1967.
- P. Sanders, Verantwoording van het bestuur in de publieke naamloze vennootschap, in: *Rechtskundige opstellen aangeboden aan prof. mr. R. P. Cleveringa*, Zwolle 1952.
- P. Sanders, Het nieuwe Aktiengesetz, drie artikelen in: *De Naamloze Vennootschap* jrg. 43 (1965/1966).
- C. F. Scheffer, Verslaggeving, verantwoording en voorlichting door de besturen van naamloze vennootschappen gezien vanuit de gezichtshoek van de bedrijfseconomie, in: *De Naamloze Vennootschap*, jrg. 40 (1962-1963).
- J. F. Schobre, *Mensen en mandaten: Aspecten van de medezeggenschap in Westduitse ondernemingen*, Deventer 1966.
- J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*. Eighth impression, London 1959.
- W. L. Snijders, Het kartelbeleid van begin 1957 tot het in werking treden van de Wet economische mededinging, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, jrg. 7 (1959).
- W. L. Snijders, Algemeen verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten, in: *Economie*, jrg. 24 (1959-1960).
- W. L. Snijders, *Mededinging en mededingingsrecht*, Alphen a/d Rijn 1964.

- W. L. Snijders, De ontwikkeling van het Nederlandse kartelrecht en zijn verhouding tot de kartelbepalingen van het E.E.G.-verdrag, in: *Economie*, jrg. 30 (1965-1966).
- De socialistische internationale*, uitgave van de Partij van de Arbeid, Amsterdam 1963.
- A. Spengler, Das marktbeherrschende Unternehmen im E.W.G.-Vertrag, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, jrg. 11 (1961).
- W. Spieker, Aktienrechtsreform, Mitbestimmung der Arbeitnehmer und öffentliches Interesse, in: *Juristenzeitung*, 1962.
- P. A. J. M. Steenkamp, Democratisering van de gezagsverhoudingen in de onderneming, in: *De arbeidende mens in de toekomst*, Utrecht 1964.
- H. Steinmann, Über den Publizitätszweck in Europäischen Aktienrechten, in: *Die Aktiengesellschaft*, 1966.
- De structuur en de rechtsvorm van de onderneming. Rapport van het C.N.V., in: *Evangelie en Maatschappij*, maart 1962.
- De structuur van de onderneming*, Pre-adviezen voor de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, 1963.
- A. Sturmthal, Workers Councils, *A study of workplace organization on both sides of the iron curtain*, Cambridge Mass. 1964.
- J. van den Tempel, *Macht en economische wet*, Haarlem 1927.
- H. Tetzner, *Kartellrecht*, München 1967.
- Tweede Algemene Bedrijfstelling van 16 oktober 1950, uitg. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- J. M. den Uyl, Concentratie en machtsvorming, in: *Economie*, jrg 27 (1962-1963).
- J. Valkhoff, De juridische structuur van de onderneming, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 18 (1963).
- J. M. Vecht, *Onderneming en jaarverslag*, Alphen aan de Rijn 1965.
- F. J. H. M. van der Ven, *Theorie der sociale politiek*, Leiden 1961.
- F. J. H. M. van der Ven, Sociologie van de economische eenheid, in: *Sociale Wetenschappen*, jrg. 6 (1963).
- F. J. H. M. van der Ven, Ondernemingsstructuur op de helling, in: *Sociale Wetenschappen*, jrg. 8 (1965).
- F. J. H. M. van der Ven, De positie van de arbeider in het bedrijf, in: *Arbeid op de tweesprong*. Opstellen uitgegeven ter gelegenheid van het vijftienzeventigjarig bestaan van de Arbeidsinspectie, 's-Gravenhage 1965.
- F. J. H. M. van der Ven, *De arbeidende mens*, Utrecht 1965.
- F. J. H. M. van der Ven, De medezeggenschap van de factor arbeid, in het bijzonder bij de Spoorwegen, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 21 (1966).
- F. J. H. M. van der Ven, *Geschiedenis van de Arbeid II*, Utrecht 1967.
- P. Verloren van Themaat, Het kartelbeleid sinds de bevrijding, in: *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1952.
- P. Verloren van Themaat, Het kartelbeleid in de eerste ambtsperiode van Minister Zijlstra, in: *Sociaal Economische Wetgeving*, 1957.
- P. Verloren van Themaat, Mededinging, monopolie, kartels in de E.E.G., in: *Economie* jrg. 27 (1962-1963).
- P. Verloren van Themaat en J. A. Muilwijk, *Handleiding bij de Wet op de Bedrijfsorganisatie*, IJmuiden 1956.
- Verslaggeving, verantwoording en voorlichting door de besturen van naamloze vennootschappen. Rapport van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden, 's-Gravenhage 1962.
- Verslag van de toepassing van de Wet economische mededinging van 1 januari 1967 tot 1 januari 1968. Kamerstukken, Zitting 1967-1968/9563.

- P. Vinke, *De maatschappelijke plaats en herkomst der directeuren en commissarissen van de open en daarmee vergelijkbare besloten naamloze vennootschappen*, Leiden 1961.
- F. Voigt und W. Weddigen, *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*, Berlin 1962.
- Het vraagstuk van de concentraties in de Gemeenschappelijke markt*. E.E.G.-studies. Serie concurrentie nr. 3, Brussel 1966.
- J. H. Walraven, *Op menselijke grondslag*, 2e druk, Antwerpen 1955.
- De weg naar vrijheid*, Amsterdam 1951.
- G. Weippert, Öffentliche Meinung, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Band 8, Stuttgart 1964.
- Welvaart, Welzijn en Geluk. Een katholiek uitzicht op de Nederlandse samenleving*. (6 delen), Hilversum 1960-1965.
- C. J. v. d. Weijden, *Toegang en toetreding. Facetten van de mededinging*, Den Haag 1962.
- F. M. Wibaut, *Trusts en kartellen*, Amsterdam 1903.
- J. Wisselink, Kartelorganisatie, in: *De Nederlandse Industrie*, Dec. 1953.
- H. J. Witteveen, *Winsttaandeel en economische groei*, Haarlem 1961.
- E. Zahn, *Leven met de welvaart*, Amsterdam 1962.
- Jb. Zeylemaker Jzn, *Verleden, heden en toekomst van de naamloze vennootschap*, Zwolle 1946.
- H. J. van Zuthem, *De integratie van de onderneming als sociologisch vraagstuk*, Assen 1961.
- J. Zijlstra, *Economische orde en economische politiek*, Leiden 1956.
- J. Zijlstra en B. Goudzwaard, *Economische politiek en concurrentieproblematiek in de E.E.G. en de lidstaten*, Brussel 1966.

Register*

- aandeelhouders 137 e.v., 138, 152, 175
aandeelhoudersvergadering 175, 179
aanwijzing aan economische machts-
posities 46, 47, 49, 54, 120
algemeen belang **84, 85**
algemeen verbindend verklaring 41, 42,
46
amalgamation 30
Amerika 119, zie ook: U.S.A.
antitrustpolitiek 65
antitrustrecht 40
arbeidersvakbond 90, zie ook: vakorgani-
satie
arbeidersvakorganisatie 89, zie ook: vak-
organisatie
arbeidscommissaris 180
attitude 145, 147
Aufsichtsrat 150, 152, 155, 168, 169
autorisatie 55, 57, 58, 122
autorisatie-beschikking 53
- bank- en verzekeringswezen 2
bedrijf 4, 133, 134, 178
bedrijfsclassificatie 3
bedrijfsgroep 6, 8
bedrijfsklasse 3, 8
bedrijfsregeling 45
bedrijfstak 13, 14
bedrijfstelling 3, 6
België 18, 22, 54, 62 e.v., 169
Besluit Bezettingsmaatregelen 42
bewust parallel gedrag 123
boekhandelskartel 49
Bureau of corporations 116
- Centraal Bureau voor de Rijwielhandel
49
Clayton Act 66
collectieve verticale prijsbinding 49
- commissaris algemeen belang 159, 160,
161, 163, 166, 175, 176
Commissie Bedrijfsregelingen 43
Commissie Economische Mededinging
16, 47, 48, 50, 62, 119, 121
Commissie Verdam 124, 130, 131, 161,
177, 179
concentratie 5, 7
concentratiecurve 8
concentratiegraad 6, 8, 12
concentratieklasse 7
concern **31**
concernvervlechting 129, 130
concurrentie 21, zie ook: mededinging
conglomerate 13, 29, 35
conglomerate combinatie 25, 66
conglomerate concentratie 28
consumentenbond 170
consumentenorganisatie 15, 90, 144, 154,
176
continuïteit 103
countervailing power 64, **89 e.v.**
- deconcentratieproces 58
deelneming 8, 129, 130
Denemarken 117, 118, 120
disciplinaire kartelrechtspraak 49
discriminatie 54, zie ook: prijsdiscrimi-
natie
dochtermaatschappij 8, 30, 129
dochteronderneming 6
drie normen test 74, 79
Duitsland 7, 11, 18, 22, 58 e.v., 61, 117,
148, 150, 151, 155, 168, 180
dwangkartel 42, 49, 72
- economies of large scale 24
economische democratie 77, 110, 115,
116, 171

* De vet gedrukte cijfers verwijzen naar de bladzijden, waar het onderwerp meer in het bijzonder wordt behandeld.

economische expansie 44
 economische groei 25, 30, 35, 70, 81, 85
 economische macht **29**
 economische machtspositie 45
 Economische Raad 42, 43
 Economische theorie 74 e.v., 88
 E.E.G. 11, 14, 51, 52 e.v., 57, 61, 62,
 65, 121, 122, 171
 E.G.K.S. 55, 56, 57
 Engeland 11, 18, 22, 63 e.v., 117, 118,
 119, 120, 130, 170
 exclusief verkeerscontract 66
 exclusief verkeersregeling 33, 34, 53
 exclusiviteitscontract 35
 extrinsieke integratie 97, 108

Federal Trade Commission 117
 Federal Trade Commission Act 66
 Frankrijk 18, 22, 60 e.v., 169
 Freiburger Schule 59, 70, 76
 functionele decentralisatie 162
 fusie 29, **30**, 54, 55, 63, 66, 160, 167

geconsolideerde jaarrekening 129
 gecontroleerde coöptatie 179
 generieke onverbindendverklaring **47**,
 48, 49, 72, 120
gentlemen's agreement 15, 46, 52, 62,
 85, 123
 grootte-klasse 5

Haarden- en kachelregeling 49
 handel 2
 handelsregister 125
 harmonie 98, 140
 honorering commissarissen 131
 holding company 31
 houdstermaatschappij 23, 30

import-quote 56
 inbreuk op art. 85 en 86 E.E.G.-verdrag
 53, 54, 122
 industriële revolutie 18
 industriële sector 3 e.v., 10
 informeel kartelbeleid 50
 inkomensverdeling 35
 integratie 96 e.v., 140, 151, 152, 155,
 157, 158, 172
 internationalisering van het bedrijfsleven
 168
 intrinsieke integratie 97

investering 35
 invoerrechten 22

jaarlijks verslag over de toepassing wet
 E.M. 48, 50, 51, 118
 jaarrekening van ondernemingen 124
 Joegoslavië 88, 146, 150

kartel **33**, 45
 kartel de facto 50
 kartelbehoefte 34
 Kartelbesluit **42**, 45, 49, 119
 kartelgeneigdheid 34
 kartelrecht 39, 40
 kartelregister 14, 15, 46, 50, 59, 63, 64,
 117, 118, 119, 120, 124
 Kennedy-ronde 14
 koppelverkoop 35, 52, 54

leveringsplicht 47, 49, 50

macht **25**, 26
 Margarine Conventie 41
 markt 18
 marktbeheersing 15, 59
 marktverdeling 52
 marktverdelingsregeling 53
 massa-media 114, 115
 mededinging **16**, zie ook: concurrentie
 mededingingsbeleid 39, **40**, **72 e.v.**
 mededingingsrecht 39, 40
 mededingingsregeling 45
 medezeggenschap **142**
 merger 30
 middenstandsbeleid 51
 misbruik van (economische) machts-
 positie **34**, 35, 37, 52, 54, 55, 60, 163
 misbruikbeginsel 72
 misbruikstelsel 58
 misbruikwetgeving 48, 73, 84
 monopolie 12, 69
 monopoliepositie 66
 monopolievorming 55

naamloze vennootschap **133**, **134**, 152,
 156, 178
 nationalisatie **86**, 102
 negatief attest 53, 121, 122
 neo-liberale theorie 59, **76 e.v.**
 Noorwegen 117, 120
 normatieve integratie **97**, 99, 100

oligarchische clauseule 137, 138, 140
 omkoperij 36
 ondernemersorganisatie 15, 21, zie ook:
 werkgeversorganisatie
 Ondernemersovereenkomstenwet 41, 45,
 142
 onderneming 133, 134
 ondernemingsdoel 103 e.v.
 ondernemingsgewijze productie 45, 127,
 162
 ondernemingsraad 145 e.v., 159, 160,
 177, 178, 179, 180
 ontwerp van de Wet op de jaarrekening
 van ondernemingen 128 e.v.
 onverbindend verklaring 41, 46, 49, 120
 Oostenrijkse school 76
 open naamloze vennootschap 125
 outsiders 33

partiël oligopolie 12
 patent 25
 per se rules 69, 71
 personeelsraad 178
 price-leadership 52
 prijsdiscriminatie 35, 52, 66
 prijskartel 52, 69
 prijspolitiek 74
 Prijzenwet 74
 prioriteitsaandeelhouders 130, 131, 137
 productiebeperking 52
 produktieve vernietiging (Schumpeter)
 80 e.v.
 pro-kartelbeleid 41
 publieke consensus 109, 111
 publieke opinie 109, 111
 publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
 48, 142
 publikatie-beschikking 47

raad van bestuur 134, 142, 156
 raad van commissarissen 138 e.v., 145,
 158 e.v., 178, 179
 radiokartel 49
 rapport Deringer 122
 rechtssystematiek 165
 research 36
 ruimtelijke ordening 35
 rule of reason 60, 68, 69, 71, 73

sales promotion 24, zie ook: verkoop-
 actie

Scandinavische landen 117
 schorsing van kartel 46
 sector 2
 Sherman Act 23, 65, 74
 Sociaal Economische Raad 84, 121, 131,
 149, 159, 163, 176
 social audit 131, 132
 sociale integratie 97
 sociale politiek 94 e.v.
 socialisatie 87, 88
 stille en geheime reservering 129

technostructuur 136
 toelatingsregeling 49
 toetreding tot de markt 75, 79
 trust 15, 30, 31

U.S.A. 6, 12, 13, 19, 22, 23, 29, 30, 56,
 57, 61, 64 e.v., 130, 170

vakbeweging 107, 132, 148, 149, 150,
 153, 154, 179, 180
 vakorganisatie (resp. vakbond) 15, 27,
 48, 89, 90, 96, 159, 170, 172, 178,
 180
 vennootschapskamer 161, 163
 verantwoordelijk handelen 102
 verantwoordelijke onderneming 102
 verantwoordelijkheidsbesef 91
 verantwoording 155, 177
 verbodsbeginsel 72
 verbodsstelsel 60
 verbodswetgeving 15, 48, 58, 73
 verkoopactie 36, zie ook: sales promotion
 vermaatschappelijking van de onder-
 neming 99
 verslag over de toepassing van de Wet
 E.M. zie: jaarlijks verslag enz.
 verticaal kartel 33
 verticale combinatie 66
 verticale concentratie 28
 verticale integratie 24, 91
 vervoer 2
 vervreemding 1
 vestiging 2, 10, 11
 volledige werkgelegenheid 34
 voorlopige aanwijzing 47, 50
 vrijwillige dekartellering 117

welvaart 1, 36
 welzijn 1

werkgeversorganisatie 48, zie ook:
 ondernemersorganisatie
werknemerscommissaris 159, 175, 176,
 179, 180
werknemersvakorganisatie 27, 48, zie
 ook: vakorganisatie
werkzame mededinging **78 e.v.**

West-Duitsland, zie: Duitsland
Wet Economische Mededinging **43**
Wet op de Ondernemingsraden **145, 164**
Wet Schorsing Bedrijfsregelingen 43, 49

Zweden 117, 120, 170
Zwitserland 72

Stellingen

I

Het is vaak moeilijk economische theorieën empirisch te toetsen. Het is daarom gewenst dat over een nieuw ontwikkelde theorie kritische discussie ontstaat. Een discussie als tussen J. Pen en A. H. J. Kolnaar over 'Dynamische Macro-economie' van D. B. J. Schouten * is uitermate vruchtbaar voor de ontwikkeling van de economische theorie.

* In *De Economist*, jrg. 116 (1968), nrs. 1 en 3.

II

Het financieel-economische weerstandsvermogen van de ontwikkelingslanden dient te worden versterkt door een internationaal systeem van prijsgaranties voor de agrarische produkten van deze landen.

III

De veronderstelling dat in rebellie en radicalisme onder Amerikaanse studenten voornamelijk een generatieconflict tot uiting komt, houdt een ernstige onderschatting in van structurele oorzaken.

IV

De aanduiding 'collectieve arbeidsovereenkomst' suggereert dat het gaat om een collectief equivalent van de individuele arbeidsovereenkomst. De collectieve arbeidsovereenkomst kan beter worden aangeduid als: gemeenschappelijke regeling van arbeidsvoorwaarden.

V

Wanneer men aanneemt dat de emancipatie van de werknemers het doel is van de vakbeweging, kan men de vakbond niet karakteriseren als 'organisatie van de arbeidsmarkt'. Een belangrijke taak van de vakbond is dan met name ook het bevorderen van de medezeggenschap van de werknemers in de onderneming.

VI

Wanneer men de mogelijkheden wil nagaan om vormen van economische democratie als gerealiseerd in Joegoslavië over te brengen naar de westerse kapitalistische landen, dient men er aandacht aan te schenken dat

de economische democratie in Joegoslavië onafscheidelijk is verbonden met de sociale eigendom van de produktiemiddelen in dat land. Die sociale eigendom is tot stand gekomen na een communistische revolutie en een politiek van nationalisatie van de produktiemiddelen.

VII

Normen voor het mededingingsbeleid, zoals die door de Minister van Economische Zaken zijn kenbaar gemaakt in de Memorie van antwoord bij de Wet economische mededinging en in de jaarlijkse verslagen over de toepassing van deze wet, zijn een vorm van pseudowetgeving als bedoeld door J. van der Hoeven *.

* J. van der Hoeven, *Pseudowetgeving*, Zwolle 1965.

VIII

Een in haar statuten ruim geformuleerde doelstelling van een naamloze vennootschap, zodanig dat ook de belangen van de werknemers daarin zijn betrokken, is niet alleen in overeenstemming met de realiteit, maar kan onder bepaalde omstandigheden ook juridische consequenties hebben.

IX

Het realiseren van de medezeggenschap in universiteiten en hogescholen is van doorslaggevende betekenis voor de democratisering van onze samenleving.

X

Anders dan gesteld wordt in het advies 'Pastoreel overleg – Een nieuw beleidsklimaat' behoeven parochieraden niet te leiden tot 'verstarring, door onvoldoende kansen tot doorstroming, of onvoldoende krachten daarvoor' *. Kansen tot voldoende doorstroming kunnen worden geschapen door een verkiezingsreglement. In de meeste parochies zijn voldoende krachten aanwezig voor het werk van parochieraden.

* *Analecta van het Bisdom 's-Hertogenbosch*, nov.-dec. 1967, blz. 303.

XI

Voor de plaats van het intellectueelendom in de samenleving is inspirerend het beeld dat wordt toegeschreven aan Vincent van Gogh, in correspondentie met zijn broer Theo: de karrepaarden te zijn die de mensen naar een betere toekomst trekken.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 00140643 9

7086

158

E

7A

CBM
158

E
07A